



**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 a 06 de novembro de 2020 - **EVENTO ONLINE**

**INOVAÇÃO, COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO  
REGIONAL PARA DESENVOLVER TERRITÓRIOS**

**ANAIS**

**II Simpósio  
LATINO-AMERICANO  
DE ESTUDOS DE  
DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL**



**DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL UNIJUI**  
MESTRADO E DOUTORADO



*programa de pós-graduação stricto sensu*

**DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL**

*mestrado e doutorado*



# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## SUMÁRIO

### APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

### COMISSÃO ORGANIZADORA E CIENTÍFICA

COMISSÃO ORGANIZADORA E CIENTÍFICA

### ST1– ABORDAGENS TEÓRICO-METODOLÓGICAS DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

CARACTERIZAÇÃO DO MÉTODO DELPHI: ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

VALORIZANDO OS TERRITÓRIOS: DESENVOLVIMENTO REGIONAL PARA ALÉM DA DICOTOMIA RURAL E URBANO NA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL/RS

INTERVENÇÕES TEMPORÁRIAS PARA NOVOS ESPAÇOS PÚBLICOS NO CONTEXTO DA PANDEMIA: UMA PROPOSTA EM PATO BRANCO – PR

A CONTRIBUIÇÃO DE CELSO FURTADO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

NEOEXTRATIVISMO NA BACIA DE CAMPOS (RJ): ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL BASEADO NA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO NO LITORAL FLUMINENSE

TRABALHO INFORMAL: AGÊNCIA E CONSTRUÇÃO DE REDES

INFLUÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS SOCIAIS SOBRE O PRODUTO INTERNO BRUTO DOS MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO OESTE PARANAENSE

O RURAL NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL: CATEGORIAS DE ANÁLISE E REPRESENTAÇÕES

A LEITURA PÓS-MODERNA NO DEBATE SOBRE SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO

PROSPECÇÃO E ANÁLISE DE CORRELAÇÕES ENTRE SETORES E PRODUÇÃO TOTAL, PARA ESTIMATIVAS DA EVOLUÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS

NOTAS SOBRE DESENVOLVIMENTO LOCAL

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CONTEXTO E DESAFIOS NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES

### ST2 – TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

PREFEITURAS GAÚCHAS: ATIVIDADE VIRTUAL E ENGAJAMENTO NO FACEBOOK

INTEGRAÇÃO REGIONAL TRANSFRONTEIRIÇA: A INTERCONEXÃO ELÉTRICA ENTRE BRASIL E URUGUAI

ENCADEAMENTO RURAL-URBANO: UMA ANÁLISE TEÓRICO-PRÁTICA DA CADEIA PRODUTIVA DE BORRACHA NO VALE DO ACRE



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SISTEMA DE GOVERNANÇA TERRITORIAL NA SUSTENTABILIDADE DE EXPERIÊNCIAS DE ESPECIFICAÇÃO DE ATIVOS TERRITORIAIS

A DIVERSIDADE ÉTNICA NA REPÚBLICA DE BENIN/ÁFRICA: VANTAGENS E DESVANTAGENS PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

DESEMPEÑO DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS BASADOS EN RECURSOS NATURALES EN ENTRE RÍOS, ARGENTINA EN EL PERÍODO 2015-2018

AGRICULTURA FAMILIAR, FORMAS DE AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO NA REGIÃO DAS MISSÕES DO RIO GRANDE DO SUL

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO EXTREMO OESTE DE SANTA CATARINA: a abordagem da Cesta de Bens e Serviços Territoriais

O QUE NOS FEZ CHEGAR ATÉ A PANDEMIA DA COVID-19? Proposição de um modelo teórico com a demonstração do caráter híbrido da pandemia da covid-19 em relação a crises anteriores

REASSENTAMENTO COMPULSÓRIO OU EXPULSÃO: a desterritorialização dos ribeirinhos no rio Xingu

A GOVERNANÇA COLABORATIVA NO ENFRENTAMENTO DO COVID-19 EM UM MUNICÍPIO GAÚCHO: UM ESTUDO A PARTIR DO MODELO HÉLICE QUÁDRUPLO

O PROCESSO HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DO BICO DO PAPAGAIO E SEUS REFLEXOS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DE UMA UNIDADE DE PRODUÇÃO VOLTADO AO PLANEJAMENTO DAS ADEQUAÇÕES AMBIENTAIS

LEVANTAMENTO E ANÁLISE COMPARATIVA DA GOVERNANÇA NO AMBIENTE DE SEIS REGIÕES GEOGRÁFICAS IMEDIATAS DO IBGE NA AMAZÔNIA (BRASIL)

A IMPORTÂNCIA DAS ECONOMIAS DE AGLOMERAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DAS REGIÕES BRASILEIRAS: O CASO DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DO SETOR METALMECÂNICO DO ABC PAULISTA

## ST3 – DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS E REPERCUSSÕES NOS TERRITÓRIOS

O ENVELHECIMENTO EM EVIDÊNCIA: APORTES DA POLÍTICA PÚBLICA EM SAÚDE

MOVIMENTO PENDULAR ENTRE OS MUNICÍPIOS DO TOCANTINS

JOVENS RURAIS E O CELIBATO MASCULINO: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE VITORINO, PARANÁ

MOVIMENTOS POPULACIONAIS: UM ESTUDO DA EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DA REGIÃO INTERMEDIÁRIA IJUÍ

NOROESTE DO RIO GRANDE DO SUL: DINÂMICA REGIONAL E OS FLUXOS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO NA REGIÃO FUNCIONAL 7

CIDADES INTERMÉDIAS E POSSÍVEIS ÁREAS URBANAS FUNCIONAIS NA REGIÃO DE PLANEJAMENTO VII DO RIO GRANDE DO SUL – BRASIL



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

PERCEPÇÃO DE MIGRAÇÃO DAS GERAÇÕES X e Y: estudo a partir da influência do desenvolvimento humano e da vulnerabilidade social

POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: EXPOSIÇÃO E ANÁLISE DO FENÔMENO DE TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA NA MESORREGIÃO NOROESTE RIO-GRANDENSE

A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA NA REGIÃO DO COREDE NOROESTE COLONIAL E O DEBATE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

## ST4 – EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O PAPEL DOS MAPAS DE EPIDEMIOLOGIA POPULAR NA FORMAÇÃO DA IDENTIDADE COLETIVA E NA LUTA PELA EFETIVAÇÃO DE JUSTIÇA AMBIENTAL POR POPULAÇÕES EM ZONAS DE SACRIFÍCIO AMBIENTAL: O CASO DO MAPA DE LA MUERTE

A EDUCAÇÃO COMO INDUTORA NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A CONTRIBUIÇÃO DO CAPITAL CULTURAL NA APRENDIZAGEM DAS CLASSES POPULARES

A INFLUÊNCIA DO SETOR EDUCACIONAL NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: O CASO DA UNIOESTE CAMPUS TOLEDO

VALORAÇÃO DOS IMPACTOS DA CELEBRAÇÃO DO BATUQUE EM PORTO A-LEGRE: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO

ESTUDO DA MOTIVAÇÃO DOCENTE NA REDE ESTADUAL DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE ARAL MOREIRA – MS

ANALFABETISMO E PESSOAS IDOSAS: REFLEXÕES PARCIAIS DE UMA PESQUISA EM ANDAMENTO

PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO E AS SUAS REPERCUSSÕES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A SUSTENTABILIDADE NO DISCURSO DE TRABALHADORES DO SETOR ELÉTRICO

CASA FAMILIAR RURAL: UMA PROPOSTA DE EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NO CAMPO

O DESEMPENHO NO IDEB E A INFLUÊNCIA DOS FATORES SOCIOECONÔMICOS E ESCOLARES: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS DE SÍTIO NOVO DO TOCANTINS/TO E IRAPUAN PINHEIRO/CE

NOTAS SOBRE UNIVERSIDADE E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UM ESTUDO DA UNIOESTE-PR

O PAPEL E A GESTÃO DAS UNIVERSIDADES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA COMO PROPULSORA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NOS MUNICÍPIOS CATARINENSES: O QUE MOSTRAM OS INDICADORES?

## ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

JUSTIÇA FISCAL, PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E COMUNICAÇÃO: A OPINIÃO DOS CIDADÃOS DE UMA REGIÃO DO RIO GRANDE DO SUL E IMPLICAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

TRANSFORMAÇÕES NA ESTRUTURA PRODUTIVA DO COREDE HORTÊNSIAS NO PERÍODO 1998-2018: UMA ANÁLISE A PARTIR DO QUOCIENTE LOCACIONAL

GESTÃO DE CUSTOS PÚBLICOS E TRANSPARÊNCIA: ANÁLISE DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA NACIONAL

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO AO SUICÍDIO: OBSERVAÇÕES SOBRE O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA FORMAÇÃO DO COMITÊ MUNICIPAL DE PREVENÇÃO AO SUICÍDIO DE SANTA CRUZ DO SUL/RS

O FENÔMENO DA AGRICULTURA FAMILIAR: IMPORTÂNCIA SOCIOECONÔMICA E SUCESSÃO GERACIONAL

INTERVENÇÕES TERRITORIALIZADAS PELA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS CRAS: BENEFÍCIOS EVENTUAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA

EXPANSÃO URBANA E EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS: UMA ANÁLISE EM PATO BRANCO – PR

PERSPECTIVAS DO SANEAMENTO EM CONTEXTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: APRENDIZADOS DE EXPERIÊNCIAS DESENVOLVIDAS NOS TRÊS ESTADOS DO SUL

AS TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A INTEGRALIDADE NA SAÚDE

SISTEMAS PARTICIPATIVOS DE GARANTIA E PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

POLÍTICA TRIBUTÁRIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A GUERRA FISCAL COMO OBSTÁCULO À POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO

AS VOZES DOS MORADORES DE PEIXE-TO: UM OLHAR SOBRE A HIDRELÉTRICA PEIXE ANGICAL

FORMAS DESCENTRALIZADAS E PARTICIPATIVAS DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A LUZ DOS COREDES

OS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: VIABILIDADE, DIREITOS SOCIAIS E INCENTIVOS ECONÔMICOS

O CAPITAL SOCIAL COMO CATEGORIA DE ANÁLISE (POLÍTICA) REGIONAL

CONTROLE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO: VERTENTES CONCEITUAIS

CONTROLE SOCIAL NOS HOSPITAIS FILANTRÓPICOS DO COREDE NOROESTE COLONIAL/RS: UMA ANÁLISE À LUZ DA GESTÃO SOCIAL

A RELAÇÃO “INVISÍVEL” ENTRE DESENVOLVIMENTO E CULTURA

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR MEIO DO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM)

A EPIDEMIA DA DESINFORMAÇÃO: DISSEMINAÇÃO DE FAKE NEWS E A VOLTA DO SARAMPO AO BRASIL

CARACTERÍSTICAS DA MORTALIDADE DOS ACIDENTES DE TRÂNSITO NO BRASIL



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

TRANSPARÊNCIA NO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE NOS PORTAIS DOS MUNICÍPIOS MAIS TRANSPARENTES DO ESTADO

NATURALIZAÇÃO DO TRABALHO DOMÉSTICO, REPRODUTIVO E DO CUIDADO E A CARÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA AS MULHERES NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19

ANÁLISE DO PRONAF E SEU APOIO À SUSTENTABILIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR NO RIO GRANDE DO SUL

EXTENSÃO RURAL E O ACESSO À INFORMAÇÃO EM PROPRIEDADES RURAIS NO NOROESTE DO RS

A RELAÇÃO DESENVOLVIMENTO E PPP'S: UM ESTUDO BIBLIOMÉTRICO

EVOLUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS EM POLÍTICAS SOCIAIS NA REGIÃO FUNCIONAL 7 E IMPACTOS NO IDESE

DILEMAS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL: A EXPERIÊNCIA DOS PLANOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE

PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO COSIPLAN/IIRSA

PERFIL INDUSTRIAL DAS EXPORTAÇÕES DA REGIÃO SUL DO BRASIL E A HIPÓTESE DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO

HABITAÇÃO SOCIAL COMO OPORTUNIDADE SOCIAL E A IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE IJUÍ

INCLUSÃO SOCIAL DE IDOSOS POR MEIO DA ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE URBANA

DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL: FALÁCIA OU REALIDADE?

DESENVOLVIMENTO E CULTURA NO LITORAL NORTE DO RIO GRANDE DO SUL: UMA APROXIMAÇÃO

OS DIREITOS HUMANOS NOS ESPAÇOS PÚBLICOS DE VIVÊNCIA: UM OLHAR PARA A PRAÇA DOS IMIGRANTES DE IJUÍ / RS

CSN E VOLTA REDONDA: PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

A CENTRALIDADE DA CIDADE DE CRUZ ALTA NA REGIÃO DO COREDE DO ALTO JACUÍ: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS FLUXOS DE ESTUDANTES DO ENSINO SUPERIOR

UN ESTUDIO SOBRE DESARROLLO DE POLOS PRODUCTIVOS REGIONALES SOSTENIBLES: UN ESTUDIO DE CASO SOBRE EL PROGRAMA 'CULTIVANDO SALUD', MISIONES, ARGENTINA

## ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS

ATRIBUTOS DETERMINANTES PELO PRODUTOR RURAL NA ESCOLHA DE UMA EMPRESA PARA ENTREGA DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA

PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DA CONTROLADORIA EM UMA GRANDE EMPRESA DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE O FENÔMENO DE IMERSÃO SOCIAL PRESENTE NO PORTAL DE PERIÓDICOS DA CAPES/MEC

O DISTRITO INDUSTRIAL COMO AGENTE DA INOVAÇÃO, NA PERSPECTIVA DA HÉLICE QUÁDRUPLA

LA CARTERA CREDITICIA DE LOS AGRICULTORES COLOMBIANOS

GESTÃO HUMANIZADA E CAPITALISMO CONSCIENTE: DIFERENCIAIS VALORATIVOS E COMPETITIVOS NO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO A PARTIR DA ANÁLISE DE UMA AGÊNCIA SICREDI

PRODUTOS COLONIAIS, ALTERNATIVA DE RENDA, AUTOCONSUMO E PLURIATIVIDADE

A INFLUÊNCIA DA UNIVERSIDADE NO DESENVOLVIMENTO DE CIDADES INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS

ANÁLISE DA ADEÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA (RSC) EM EMPRESAS DO NOROESTE GAÚCHO

INTENÇÕES COMPORTAMENTAIS DE COMPROMETIMENTO ORGANIZACIONAL DE GESTORES E EMPREGADOS DO TERCEIRO SETOR

AS RACIONALIDADES E A TOMADA DE DECISÃO DOS PRODUTORES DE ALFAFA DE DEZESSEIS DE NOVEMBRO/RS

PARQUES TECNOLÓGICOS E INCUBADORAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTICA

A PRODUÇÃO DE LEITE NA AGRICULTURA FAMILIAR NO OESTE DE SANTA CATARINA: TRAJETÓRIAS TECNOLÓGICAS E MERCADOS EM DISPUTA

PERCEPÇÕES ACERCA DA ATIVIDADE EXPORTADORA: O CASO DAS EMPRESAS DO APL DE UTENSÍLIOS DOMÉSTICOS EM ALUMÍNIO DO SUDOESTE DO PARANÁ

COMPETITIVIDADE E ORIENTAÇÃO REGIONAL DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE UVA

AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES INFORMAIS: O CASO DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL – RS/BRASIL

O CONHECIMENTO DOS ASSOCIADOS ACERCA DA GOVERNANÇA CORPORATIVA EM COOPERATIVAS: UM ESTUDO EM UMA COOPERATIVA DE CRÉDITO

PROCESSO DECISÓRIO NA AGRICULTURA FAMILIAR: O CASO DA COOPASVALE-RS-BRASIL

EFEITOS ECONÔMICOS DO USO DE TECNOLOGIAS A PARTIR DA PANDEMIA DO COVID19

TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O MODELO ZONA FRANCA DE MANAUS E A 4ª REVOLUÇÃO INDUSTRIAL

ALTERNATIVAS QUE TRANSFORMAM VIDAS: o papel da feira de produtos da agricultura familiar de São Lourenço do Oeste/SC

PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA EM CONCESSIONÁRIAS AUTOMOTIVAS

## ST7 – COOPERATIVISMO, ECONOMIA COLABORATIVA E DESENVOLVIMENTO



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

TRAJETÓRIA DE MULHERES NA ASSOCIAÇÃO AMOR-PEIXE DO PANTANAL SUL-MATO-GROSSENSE E OS SENTIDOS ATRIBUÍDOS À SUA CONTINUIDADE

EVOLUÇÃO DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO NO MUNICÍPIO DE CONCÓRDIA - SC

O COOPERATIVISMO E O CRÉDITO RURAL DA AGRICULTURA FAMILIAR COMO FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO DE CASO EM UMA COOPERATIVA DE CRÉDITO DE INTERAÇÃO SOLIDÁRIA

HILOS POR MMA, UMA PROPOSTA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E EDUCAÇÃO AMBIENTAL EM LA GUAJIRA / COLÔMBIA

VANTAGENS COMPETITIVAS EM UM PROCESSO DE INCORPORAÇÃO DE UMA COOPERATIVA DE CRÉDITO NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE DO CASO CRESOL NA REGIÃO CELEIRO DO RIO GRANDE DO SUL

O COOPERATIVISMO E SEU PAPEL NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO: A EXPERIÊNCIA DAS COOPERATIVAS AGRÍCOLAS DO ESTADO DO PARÁ

COMUNIDADES QUE SUSTENTAM A AGRICULTURA (CSAs): MATERIALIZANDO O ASSOCIATIVISMO SUSTENTÁVEL E A ECONOMIA SOLIDÁRIA?!

A FORMAÇÃO DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS E SISTEMAS AGROALIMENTARES LOCALIZADOS COMO PROPULSORES DE FLUXOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS

UMA ABORDAGEM BIBLIOMÉTRICA SOBRE COMMUNITY-SUPPORTED AGRICULTURE (CSA)

MULHERES, COOPERATIVISMO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

## ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

A CULTURA, AS CULTURAS CONSTRUTIVAS, OS MBYÁ GUARANI, A TEKÓ JEAPÓ E O TEKÓÁ

OS LAÇOS FORTES DE REGIÕES CARBONÍFERAS NA UNIÃO EUROPEIA E O DESAFIO DA INOVAÇÃO NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

SISTEMAS AGROALIMENTARES SUSTENTÁVEIS: AS CONTRIBUIÇÕES DA EDUCAÇÃO EM GASTRONOMIA

O CONTEXTO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL NO ÂMBITO DAS RELAÇÕES TRABALHISTAS: UMA ANÁLISE DE DECISÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO ACERCA DAS DEMISSÕES DISCRIMINATÓRIAS

UMA APLICAÇÃO DO MÉTODO DE PREÇOS HEDÔNICO NO MERCADO IMOBILIÁRIO EM DUAS ZONAS URBANAS DO OESTE PARANAENSE

ANÁLISE DE TÉCNICAS PARA DISPOSIÇÃO E TRATAMENTO DE DEJETOS DA AVICULTURA EM ESTABELECIMENTOS RURAIS FAMILIARES

GESTÃO SUSTENTÁVEL DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

TERRITÓRIOS TRADICIONAIS E TERRITÓRIOS DA DIFERENÇA: O CASO DA REALOCAÇÃO DA COMUNIDADE CAIÇARA DA ENSEADA DA BALEIA, SP1



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: UM OLHAR SOBRE A AGENDA 2030 DA ONU E A BUSCA PELO TRABALHO DECENTE NO RIO GRANDE DO SUL

“NA CONTRAMÃO DA SUSTENTABILIDADE”: A PAUTA DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL

LA PERCEPCIÓN DE LA FALTA AGUA EN LA GUAJIRA EN LAS COMUNIDADES WAYUU A TRAVÉS DE LAS REDES SOCIALES COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS DE DESARROLLO

DECRESCIMENTO: UM CAMINHO APORÉTICO OU UMA SOLUÇÃO AINDA POR VIR?

REGULAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL E A DESCOLONIZAÇÃO DO PENSAMENTO

AGRICULTURA URBANA COMO PROCESSO DE RETERRITORIZAÇÃO DA CIDADE DE BOGOTÁ (COLÔMBIA) AGENCIADO POR VÍTIMAS DO CONFLITO ARMADO E CAMPONESES

O PERFIL DA PESQUISA SOBRE O CONSUMISMO: UM ESTUDO BIBLIOMÉTRICO DOS ARTIGOS DA BASE DE DADOS DA SCOPUS



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## APRESENTAÇÃO

Temos a satisfação de socializar os Anais do II SLAEDR / VI SIDER /III SIDETEG, que reúne os trabalhos aprovados e apresentados durante a realização do Evento realizado de 04 a 06 de novembro de 2020.

Os Anais do Simpósio Latino-americano de Estudos de Desenvolvimento Regional (SLAEDR) são uma publicação bianual com os trabalhos acadêmicos submetidos, aprovados e apresentados no Evento, que se constitui em iniciativa do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado (PPGDR/UNIJUÍ).

O Simpósio Latino-americano de Estudos de Desenvolvimento Regional (SLAEDR) é uma iniciativa do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNIJUÍ). O PPGDR foi criado em 2002, com o Curso de Mestrado em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania, posteriormente Mestrado em Desenvolvimento e a partir de 2016 Mestrado em Desenvolvimento Regional, que ofereceu sua 17ª turma em 2018, tendo formado nestes últimos 15 anos mais de 350 Mestres. A partir de 2015, com a migração do Programa para o Comitê de Planejamento Urbano e Regional e Demografia (PURD) e com a oferta do curso de Doutorado em Desenvolvimento Regional a partir de 2016, o PPGDR busca constituir-se como parceiro efetivo da rede de programas de pós-graduação que atuam na temática do desenvolvimento, em especial aqueles programas vinculados ao Comitê de Área PURD da CAPES. Neste sentido, o PPGDR/UNIJUÍ cria seu Evento Científico bianual, como espaço acadêmico de debates sobre o desenvolvimento regional. Dependendo da Edição, o SLAEDR pode ser realizado de forma integrada com outros eventos itinerantes que se associem ao SLAEDR.

A realização do II SLAEDR se concretizou-se de forma integrada a outros dois eventos itinerantes em consolidação: o VI SIDER e o III SIDETEG. Originalmente o evento estava previsto para ocorrer de 01 a 03 de julho de 2020. Em função da pandemia do Covid-19, o evento foi prorrogado para ocorrer de 4 a 6 de novembro de 2020. No início de julho de 2020 a Comissão Organizadora



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Geral decidiu transformar o Evento para o formato On-line. Desta forma, de 4 a 6 de novembro de 2020 estes três eventos ocorreram de forma integrada, no formato On-line, sendo que a Comissão Organizadora e a equipe de apoio coordenaram a realização a partir do campus central da UNIJUÍ, em Ijuí, no noroeste do estado do Rio Grande do Sul – Brasil.

O **Simpósio Latino-americano de Estudos de Desenvolvimento Regional (SLAEDR)** é um evento científico bianual realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/UNIJUÍ). O PPGDR/UNIJUÍ é um programa interdisciplinar na área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia (PLURD) da CAPES, criado em 2002, com o Curso de Mestrado em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania, alterado em 2005 para Mestrado em Desenvolvimento e a partir de 2016 Mestrado em Desenvolvimento Regional, ofertando sua 19ª turma em 2020, já tendo formado neste período mais de 370 Mestres. A partir de 2016, passou a ofertar o curso de Doutorado em Desenvolvimento Regional, com a oferta da 5ª turma em 2020. O SLAEDR constitui-se em espaço científico de socialização e debate a partir do conhecimento produzido na academia, em especial nos Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu vinculados à área PLURD ou que tenham a interdisciplinaridade como referência metodológica e como temática os diversos aspectos que envolvem planejamento, gestão e inovação, na perspectiva da sustentabilidade do desenvolvimento regional, valorizando o exercício da cidadania, a promoção do bem-comum e a qualidade de vida, com respeito à diversidade sociocultural dos territórios. <http://www.unijui.edu.br/slaedr> - [slaedr@unijui.edu.br](mailto:slaedr@unijui.edu.br)

O **Seminário Internacional de Integração e Desenvolvimento Regional (SIDER)** tem como objetivo reunir Cursos e Programas de Pós-Graduação da área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia e afins para discutir ações que vinculem a pesquisa, o ensino e a extensão de modo a gerar impactos econômicos e sociais que promovam o desenvolvimento territorial. O SIDER é realizado pelo Grupo Aranduassu Desenvolvimento, que é composto por vários Cursos e Programas de Pós-Graduação avaliados pela CAPES e reúne autoridades, estudantes, professores e pesquisadores ligados às questões referentes ao desenvolvimento regional. A ideia central do SIDER é aproximar os programas e cursos de pós-graduação e fomentar ações conjuntas no âmbito da



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

pesquisa, ensino e extensão, para fins de promover o Desenvolvimento Regional. O Seminário é, portanto, um espaço de discussão, onde são apresentadas as pesquisas e projetos desenvolvidos no âmbito de cada curso/programa, ou em parceria entre eles, para posteriormente gerar um processo de aproximação e planejamento de ações conjuntas que visam o desenvolvimento regional de forma geral e o desenvolvimento dos cursos/programas em particular. Para isso, o SIDER não é um encontro apenas voltado à apresentação de artigos frutos de pesquisa científica, mas também de ações de extensão e ensino, com campo aberto para relatos de projetos concretos de desenvolvimento regional que tenham a participação dos cursos e programas do Grupo Aranduassu Desenvolvimento. <http://www.sider.aranduassu.net/>

O **Seminário Internacional da Rede Ibero-americana de Estudos sobre Desenvolvimento Territorial e Governança (SIDETEG)** tem como propósito oportunizar o encontro de seus membros, com outros pesquisadores nacionais e internacionais, para a socialização de reflexões e debates sobre temas afins ao objetivo central da Rede Ibero-americana de Estudos sobre Desenvolvimento Territorial e Governança (**REDETEG**). A REDETEG foi criada em 17 de agosto de 2014, com o objetivo de realizar estudos comparados de práticas de desenvolvimento territorial e governança, envolvendo pesquisadores universitários, técnicos profissionais ou gestores públicos e privados que estudam ou estão envolvidos em experiências de desenvolvimento territorial e governança. A primeira edição do SIDETEG foi realizada em 2015 na cidade de Santiago de Compostela (Espanha). A segunda edição, ocorreu em 2018, na cidade de Toledo (Paraná – Brasil) - <http://www.redeteg.org/> - [redetegbrasil@gmail.com](mailto:redetegbrasil@gmail.com).

O II-SLAEDR/VI-SIDER/III-SIDETEG teve os seguintes objetivos:

- a) Constituir-se em espaço científico de socialização e debate a partir do conhecimento produzido na academia, em especial nos Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu vinculados à área PLURD ou que tenham a interdisciplinaridade como referência metodológica e como temática os diversos aspectos que envolvem planejamento, gestão e inovação, na perspectiva da sustentabilidade do desenvolvimento regional, valorizando o exercício da cidadania, a promoção do bem-comum e a qualidade de vida, com respeito à diversidade sociocultural dos territórios;



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

- b) Constituir-se em espaço de discussão, onde são apresentados resultados dos projetos de pesquisa e extensão desenvolvidos no âmbito de cursos/programas de Pós-Graduação Stricto Sensu, ou em parceria entre eles, para posteriormente gerar um processo de aproximação e planejamento de ações conjuntas que visam o desenvolvimento regional de forma geral e o desenvolvimento dos cursos/programas em particular;
- c) Oportunizar o encontro de pesquisadores nacionais e internacionais, para a socialização de reflexões e debates sobre temas afins ao desenvolvimento territorial, governança, integração e cooperação regional.
- d) Aproximar os programas e cursos de pós-graduação e fomentar ações conjuntas no âmbito da pesquisa, ensino e extensão, visando a promoção do desenvolvimento regional.

O II-SLAEDR/VI-SIDER/III-SIDETEG escolheu como tema central: **INOVAÇÃO, COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL PARA DESENVOLVER TERRITÓRIOS**

O tema central orientou a organização do SLAEDR/SIDER/SIDETEG em oito sessões temáticas para submissão de trabalhos e para a programação geral do evento:

## **ST1 – ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Esta sessão temática acolhe trabalhos resultantes de processos de investigação acerca das diferentes abordagens teóricas e/ou metodológicas de interpretação e explicação das possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países, privilegiando as múltiplas áreas de conhecimento, dimensões e escalas. Podem ser ensaios teóricos que aprofundem ou apresentem percepções críticas, além de textos que façam o cotejamento entre abordagens teóricas e sua aplicabilidade na análise de realidades regionais. Neste sentido, esta sessão temática acolhe trabalhos em torno dos seguintes temas: Abordagens teóricas sobre o desenvolvimento (lugares, regiões, territórios, países); Abordagens metodológicas sobre o desenvolvimento (lugares, regiões,



OBSERVADR





# **II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

territórios, países); Abordagens teóricas e metodológicas sobre planejamento (regional, territorial, municipal, local).

## **ST2 – TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

O desenvolvimento dos territórios, dentre inúmeras outras dimensões, passa pela integração regional e pela governança que tal integração demanda. Neste sentido, propõe-se, de um lado, debater os entendimentos teóricos em torno das noções de território, governança territorial e integração regional. De outro lado se busca dar espaço a trabalhos que façam a relação teórico-empírica desses conceitos e/ou apresentem estudos específicos demonstrando contribuições científicas para o tema da abordagem territorial do desenvolvimento. Sem excluir outras possibilidades afins, serão bem-vindos trabalhos que tratem de: Ocupação e apropriação de espaços; Territorialização, desterritorialização e reterritorialização; Paradiplomacia; Cidade gêmeas; Políticas de fronteira; Relações Sul-Sul; Sociologia das redes aplicada aos territórios; Identidades culturais e integração regional; Governança (regional, territorial, multiescalar).

## **ST3 – DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS E REPERCUSSÕES NOS TERRITÓRIOS**

Desde os escritos de Robert Malthus até bem recentemente, a literatura que estuda as relações entre população e desenvolvimento tinha como preocupação central as possíveis consequências nefastas de um rápido e excessivo aumento populacional. Outras dinâmicas demográficas, tais como movimentos migratórios, envelhecimento populacional, declínio populacional, também compõem o leque de fenômenos que repercutem nos territórios de distintas maneiras. Tanto o setor público – nas três esferas federativas – quanto o privado e o terceiro setor estão direta e necessariamente implicados nessas diferentes dinâmicas. Neste sentido, procura-se acolher trabalhos que discutam estes e outros aspectos adjacentes, procurando apontar suas distintas repercussões nos territórios e, assim, subsidiar a tomada de decisão dos diversos atores que incidem no desenvolvimento das diferentes regiões. Dentre outras possibilidades, serão bem-vindos trabalhos que tratem de: Migrações e desenvolvimento regional; Distribuição espacial da população e meio ambiente; Alterações na estrutura demográfica em diferentes territórios e o mercado de trabalho; Impactos



**OBSERVADR**





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

da reforma da previdência na economia dos municípios; Políticas públicas para diferentes grupos etários (jovens, adultos e idosos); O papel e o espaço dos idosos nas cidades inteligentes; O sistema de saúde frente ao envelhecimento populacional.

## ST4 – EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Esta sessão temática se propõe ao debate sobre o papel da educação e/ou dos processos de formação educacional na construção de estratégias de desenvolvimento regional. Abarca, em especial, trabalhos que apresentem propostas ou analisem experiências que tenham como perspectiva a formação de agentes para o desenvolvimento regional, assim como tratem de estratégias de educação e comunicação, formação docente, papel dos meios de comunicação no debate sobre o tema desenvolvimento regional, desafios e evolução dos sistemas educacionais formais e não formais frente às realidades locais e regionais. Enfoca igualmente os sistemas educacionais não tradicionais nos ambientes formais de educação, nas estruturas cognitivas dos indivíduos e na relação com a formação de capital social geral, que permitam a adaptação do homem a um ambiente mutável e competitivo. Também busca abordar relações do nível educacional das comunidades, com indicadores de desenvolvimento humano, social e econômico, bem como com as manifestações da cultura, dos saberes e dos fazeres tradicionais e populares nos processos educativos e sócio-históricos do desenvolvimento do território. Desta forma, esta sessão temática acolhe trabalhos em torno dos seguintes temas: Educação e formação educacional como estratégias para o desenvolvimento regional; Formação de agentes para o desenvolvimento (local, regional, territorial); Educação, comunicação e formação docente; Sistemas educacionais formais e não formais e a realidade regional; Sistemas educacionais não tradicionais; Capital social e sistemas educacionais para o desenvolvimento regional; Indicadores de desenvolvimento humano, social e econômico e os processos educativos; Indicadores de desenvolvimento humano, social e econômico e o desenvolvimento territorial (local, regional, territorial).



OBSERVADR





# **II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## **ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

Esta sessão temática abrange um conjunto de temas relacionados a concepções, atores, processos e arranjos socioespaciais inerentes ao planejamento e gestão dos territórios e das políticas públicas que neles incidem. Constituem tal enfoque, estudos sobre diversas dinâmicas socioculturais do desenvolvimento, dentre elas destacam-se: gestão e planejamento dos espaços urbanos e regionais; sistemas e redes de participação social; gestão social e controle social do desenvolvimento; arranjos institucionais na gestão dos serviços públicos; relações entre Estado, mercado e sociedade civil; relações de poder e poder local; movimentos sociais; cooperativismo; especificidades históricas regionais; capital social; repercussões locais de políticas e programas estaduais e federais. Assim, podem ser submetidos trabalhos sobre: Direitos, democracia, sociedade civil e esfera pública; Observatórios; Dinâmicas e transformações territoriais; Desenvolvimento e gestão social de territórios; Formação de agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas; Participação, governança, conselhos gestores de políticas públicas e controle social; Políticas públicas de desenvolvimento regional e territorial; Relações Estado/sociedade civil/mercado; Estudos culturais, comunicação e mídia; Planejamento urbano e políticas de mobilidade, infraestrutura urbana e habitação; Cidades inteligentes, dados abertos, tecnologias de informação, democracia digital, transparência e acesso às informações; Outros temas emergentes relacionados.

## **ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

Esta sessão propõe analisar as relações entre as condições de desenvolvimento dos territórios e a competitividade de suas organizações. Desta ideia decorre que se tome as organizações como sistemas abertos que influenciam e são influenciadas por seu contexto e como tal devem ser investigadas. Ou seja, existe uma permeabilidade entre a empresa e seu ambiente que acaba gerando um processo de mútua influência e dependência. Neste contexto objetiva-se investigar, na perspectiva local e regional, as influências geradas e recebidas pela inovação, a gestão e a dinâmica do mercado, junto às relações que são possíveis estabelecer entre os diferentes fatores que repercutem na competitividade organizacional e territorial. Busca-se ampliar conhecimentos considerando uma



**OBSERVADR**







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

visão global e integrada que permita a análise dos negócios sob a ótica das relações econômicas nacionais e internacionais, com ênfase na criação de valor para as organizações e territórios. Assim, podem ser submetidos trabalhos sobre: Competitividade e fatores de competitividade organizacional; Estrutura e Estratégias organizacionais; Capacidades dinâmicas e competências essenciais; Ambientes empreendedores e estratégias de diferenciação de territórios; Sistemas de apoio à decisão e de gestão; Análise organizacional em suas diversas dimensões: financeira, mercadológica, competitiva; Ambientes de inovação, aprendizagem e empreendedorismo; Competitividade e o papel dos atores e instituições; Competitividade e aglomerados industriais (Clusters, APLs, SLPs, Distritos Industriais...); Interação universidade e empresa; Responsabilidade social corporativa; Marketing, competitividade e desenvolvimento de territórios; Tecnologia, gestão e competitividade; Inovação e seus impactos nas empresas, nos mercados e territórios; Estrutura, funcionamento e dinâmica dos mercados.

## ST7 – COOPERATIVISMO, ECONOMIA COLABORATIVA E DESENVOLVIMENTO

O cooperativismo é uma associação de pessoas numa mesma empresa objetivando a sua melhoria econômica e social, fundamentando-se nos princípios da ajuda mútua, da gestão democrática e da distribuição das sobras. O mesmo se faz presente em todos os segmentos sociais e sua prática busca alavancar a colaboração entre as pessoas. Nos últimos tempos, a forma como a sociedade consome vem mudando, em parte por causa das mudanças ocasionadas pela tecnologia da informação. Essa nova organização de recursos e todas as mudanças provocadas por ela tem se chamado de economia da colaboração. Neste novo mundo, empresas nascentes conseguem criar produtos e serviços utilizando a capacidade existente de forma mais simples e eficiente. As cooperativas, de uma certa forma, historicamente foram concebidas neste sentido, visando o desenvolvimento de seus membros e das regiões onde estão inseridas. Se antes da economia da colaboração as organizações empresariais se baseavam na constituição de muitos ativos como forma de ter vantagens a partir da redução de custos de transação, com o advento da economia da colaboração surgem novas oportunidades de empreender na medida em que a mesma se define pela prática de dividir o uso ou a compra de serviços, utilizando-se dos meios tecnológicos que possibilitam uma maior interação entre as pessoas. Este instrumento auxilia no desenvolvimento, entendido como a



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

melhoria da qualidade de vida das pessoas e de suas regiões de atuação. Neste sentido, a presente sessão temática acolhe trabalhos em torno dos seguintes temas: Cooperativismo e o desenvolvimento; Cooperativismo e a economia da colaboração; Economia da colaboração como instrumento de desenvolvimento, ou o universo “CO” (bens e serviços comuns): os consumos colaborativos de recursos ociosos (sharing idle resources), a produção social pelos pares (peer to peer production), os serviços partilhados pelas comunidades de utilizadores, o financiamento participativo (crowdfunding), os espaços comuns de criação criativa (coworking e makerspaces), a aprendizagem e a formação colaborativas (opensourcing), as moedas locais, criativas e complementares (local currencies e creative money), economia colaborativa e contributiva (sharing ou collaborative ou contributive economy); Associativismo, Economia Solidária e Autogestão; Economia solidária; Economia criativa; Economia circular; Aglomerações produtivas (APLs, SLPs, Agropólos).

## ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

A temática ambiental tem sido abordada das mais diferentes maneiras, em especial a dimensão da crise ambiental, que se manifesta nos eventos climáticos catastróficos, dos quais cada cidadão é testemunha, especialmente pelo destaque proporcionado pelas mídias. Dá-se ênfase à dimensão ambiental no Estado Democrático de Direito, suas formas de apresentação, os neologismos que buscam agregar a face ambiental, socioambiental, entre outras, adentra-se à análise do Direito Ambiental, limites e possibilidades enquanto instrumento para a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto direito fundamental, e de maneira especial, analisa-se a perspectiva da efetivação do referido direito mediante a construção de sociedades sustentáveis. Adentra-se ao tema da crise ambiental, suas causas e a construção de uma memória histórica, com o objetivo de pontuar os períodos especiais de desenvolvimento da compreensão da própria crise, com a qual se pretende analisar a compreensão da temática ambiental, com seu necessário diálogo local-global. Nesta direção busca-se os fundamentos locais e internacionais, especialmente construídos no espaço da ONU – Organização das Nações Unidas, como elo comum de orientação para a construção de modelos de sociedades democráticas e sustentáveis. Sendo assim, percorre-se as regras especiais que fundamentam e consolidam o Estado Democrático de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Direito, seus instrumentos de ação conectados às políticas públicas, como possibilidade de efetivação do direito constitucionalmente a todos assegurado, de ter acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em âmbito local e global, enquanto bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, constituindo se em dever do Poder Público e da coletividade, defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Ainda, busca-se discutir teorias, conceitos e práticas relacionadas aos processos de mensuração, controle e gestão do desempenho das organizações públicas e privadas, com e sem fins lucrativos, em uma visão ampliada àquela descrita pela teoria da firma. Envolve o estudo de elementos que visam mitigar problemas ambientais e buscar o uso mais eficiente dos recursos disponíveis, além da avaliação dos impactos e externalidades resultantes da produção de bens ou serviços, causados pelas atividades econômicas, sejam elas indústrias, serviços e comércio de qualquer natureza, inclusive do agronegócio. Com isso a sessão propõe debater os seguintes temas: Crise ambiental e as responsabilidades; Distribuição equitativa das responsabilidades entre pobreza e riqueza e a (in)Justiça social; Ética intergeracional e Sustentabilidade; Sociedade de consumo e Educação ambiental; Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as propostas da Organização das Nações Unidas (ONU) para sociedades sustentáveis; Sociedades sustentáveis e os temas emergentes da Mudança Climática; Buen Vivir como horizonte de sentido para o Desenvolvimento; Desenvolvimento Sustentável e bem viver; Desempenho sustentável, indicadores e índices de sustentabilidade, metodologias e modelos para o estudo da sustentabilidade nas organizações, como o balanced scorecard sustentável; abordagem Triple Bottom Line, indicadores relativos aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), entre outros; O uso de teorias organizacionais para a discussão da sustentabilidade; inspirações sociológicas para o estudo das relações entre organizações e sustentabilidade; Sistemas e normas de gestão ambiental, auditoria ambiental, produção mais limpa, ciclo de vida do produto, economia Verde e seus limites; As políticas de comando e controle e os instrumentos econômicos e voluntários; Projetos para redução de gases de efeito estufa, mecanismos de desenvolvimento limpo, projetos de energia renovável e gerenciamento de passivos ambientais e outros.

O SLAEDR contou em 2020 com duas conferências principais. A primeira, proferida pelo Professor Catedrático e pesquisador do Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações da Universidade do Algarve, Portugal, Dr. António Manuel Alinho Covas, abordou os Impactos da



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Globalização nos Territórios, tema importante no debate sobre o desenvolvimento regional. A segunda, proferida pelo Coordenador da Área de Avaliação de Planejamento Urbano e Regional/Demografia da CAPES e professor do PPGGU/PUC-PR, Dr. Clóvis Ultramari, abordou o Estatuto da Metrópole e Regionalizações Brasileiras.

Além destas Conferências, o SLAEDR organizou seis Mesas que abordaram temas vinculados ao Tema Central e às Sessões Temáticas do evento.

No total foram 18 palestrantes: 8 estrangeiros (Polônia, Áustria, Portugal, Espanha, Equador e Colômbia) e 10 brasileiros (4 do Rio Grande do Sul, 2 de Santa Catarina, 1 do Paraná, 1 do Tocantins, 1 do Rio Grande do Norte e 1 de São Paulo).

A Mesa 1: Dinâmica Territorial, Políticas Públicas e Cooperação em Regiões Fronteiriças e Brasil / Polônia, contou com a participação de dois pesquisadores poloneses, vinculados ao Instituto de Pesquisa em Cooperação Territorial e Interorganizacional – Akademia WSB - Dabrowa Górnicza, Polônia, um pesquisador do POSGEA/UFRGS e PROPUR/UFRGS e o Diretor de Desenvolvimento Regional da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG / RS) e professor do POSGEA/UFRGS. Temática de grande importância para o PPGDR/Unijuí, que se situa em região transfronteiriça com a Argentina, abordou as dinâmicas de cooperação e integração de territórios transfronteiriços na Europa (Polônia e países vizinhos) e países do Mercosul.

A Mesa 2: Educação, Desenvolvimento Regional e Cooperativismo, foi conduzida por uma pesquisadora da Escola do Cooperativismo (ESCOOP) vinculada ao sistema cooperativista do RS e pesquisador do PPGE/Unijuí e PPGD/Unijuí.

A Mesa 3: Patrimônio Territorial, Patrimonialização e Desenvolvimento Regional, discutiu a importância atual da patrimonialização para o desenvolvimento regional, com participação de pesquisadores da Universidade do Algarve, Portugal, da UNED/Espanha e da Redeteg.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A Mesa 4: Inovação e Desenvolvimento Regional, trouxe contribuições de pesquisadores da Escola Politécnica Nacional do Equador, do PPGDR/FURB e do PPGDR/UNIOESTE.

A Mesa 5: População, Migração e Desenvolvimento Regional, por sua vez, contou com a participação de pesquisadores do Instituto de Geografia da Universidade de Innsbruck, Áustria e do PPG-Demografia/UNICAMP.

Por fim, a Mesa 6: Tendências da Área Planejamento Urbano e Regional / Demografia (PLURD/CAPES), reuniu o Coordenador da Área PURD/CAPES, o Coordenador Adjunto de Programas Profissionais da Área PURD e o Presidente da ANPUR, com o objetivo de discutir com os participantes as tendências e desafios da Área Planejamento Urbano e Regional / Demografia.

Pode-se avaliar que o evento, mesmo neste formato, foi de alta qualidade em relação às temáticas abordadas e ao conteúdo das conferências e mesas redondas, com importantes contribuições para a área de conhecimento. Certamente a desvantagem neste formato é a inexistência dos espaços livres na agenda de eventos presenciais, em que os participantes, reunidos fisicamente no local do evento, conseguem fortalecer laços de amizade e de cooperação em redes de pesquisa e interinstitucionais.

Mesmo assim, esta integração se potencializa, especialmente entre os programas organizadores e as instituições dos palestrantes e conferencistas, com possibilidades de novos convênios interinstitucionais e o fortalecimento das redes e convênios já existentes.

A próxima edição do SLAEDR está programada para 2022, ano em que o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Unijuí completa 20 anos de existência.

Nesta segunda edição do SLAEDR, por ser um evento de caráter internacional, a Comissão Organizadora foi integrada por três professores estrangeiros - representando o Instituto de Geografia da Universidade de Innsbruck, Áustria, a Universidade Andina Simón Bolívar do Equador e a Escola Politécnica Nacional do Equador -, além 14 professores brasileiros – 5 do Rio Grande do Sul (4



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

da Unijuí e 1 da Unisc), 2 de Santa Catarina (Universidade do Contestado), 4 do Paraná (Unioeste de Toledo) e 3 do Mato Grosso do Sul (Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul).

A Comissão Científica, responsável pela avaliação no sistema duplo-cego dos trabalhos submetidos ao evento foi composta de 160 pesquisadores doutores, sendo 24 estrangeiros de 8 países, e 136 pesquisadores de 17 estados brasileiros. O II SLAEDR contou com o envolvimento de cerca de 500 docentes, pesquisadores e estudantes de pós-graduação, considerando as diversas etapas de organização e realização do evento.

O II-SLAEDR/VI-SIDER/III-SIDETEG contou com a submissão de 165 trabalhos completos. A Comissão Científica aprovou 152 trabalhos submetidos por 442 autores e coautores, dos quais 141 foram efetivamente apresentados durante o evento nas 27 salas virtuais organizadas em torno das 8 sessões temáticas do evento.

A realização das conferências, mesas redondas e sessões de comunicação de trabalhos contou com o envolvimento de mais de 350 integrantes da comunidade acadêmica de instituições brasileiras e estrangeiras.

Os presentes Anais publicam e publicizam os trabalhos apresentados durante o evento.

Além disso, foi realizada a parceria com cinco periódicos da área PURD para aceitar a submissão de artigos apresentados no evento no sistema Fast Track: Desenvolvimento em Questão (PPGDR/UNIJUÍ), com 6 artigos; Redes (PPGDR/UNISC), com 5 artigos; Desenvolvimento Regional em Debate – DRd (MDR/UnC), com 5 artigos; Colóquio (MDR/Faccat), com 5 artigos; e Informe GEPEC (PPGDRA/UNIOESTE), com 5 artigos. A escolha dos 26 artigos considerou a média das notas atribuídas pelos avaliadores da Comissão Científica no sistema duplo-cego, combinado com a avaliação dos coordenadores das Salas de Sessões Temáticas em que os trabalhos foram apresentados e debatidos. Os autores dos trabalhos indicados foram notificados no sentido de adequar os artigos às normas dos respectivos periódicos, para submetê-los às revistas e, após



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

avaliação adicional conforme os critérios de cada periódico, ter a possibilidade de publicá-los ao longo do ano de 2021.

Finalmente, agradecemos a todos a paciência em aguardar a publicação destes Anais, ocasionada por um equívoco por ocasião da submissão dos trabalhos, o que exigiu que os autores reencaminhassem uma versão em word entre março e julho de 2021. Posteriormente, foi necessário formatar os trabalhos no template do evento, e incluir manualmente todos os metadados no sistema OJS. Neste sentido, agradecemos à equipe de apoio composta pelas secretárias do PPGDR/Unijuí e por bolsistas Prosuc-Capes dos cursos de mestrado e doutorado do Programa.

Desejamos a todos uma boa leitura e desde já os convidamos para a 3ª edição do SLAEDR que será realizada em 2022.

Ijuí (RS), novembro de 2021

Sérgio Luís Allebrandt  
Editor Responsável



OBSERVADR





# **II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## **Coordenador Geral**

Prof. Dr. Sérgio Luís Allebrandt

## **Comissão Organizadora Geral**

Prof. Dr. Martin Coy – Institut für Geographie/Universität Innsbruck – Áustria  
Prof. Dr. Marcelo Fernando López Parra – Universidad Andina Simón Bolívar – Quito, Ecuador  
Prof. Dr. Klever Efraín Naranjo Borja – PDGT/EPN Escuela Politécnica Nacional – Quito, Ecuador  
Prof. Dr. Airton Adelar Mueller – PPGDR/UNIJUÍ – RS  
Prof. Dr. Alexandre Assis Tomporoski – UnC – SC  
Prof. Dr. Argemiro Luis Brum – PPGDR/UNIJUÍ – RS  
Prof. Dr. Carlos Otávio Zamberlan – ARANDUASSU e PPGDRS/UEMS – MS  
Profª. Drª. Cláudia Maria Sonaglio – PPGDRS/UEMS – MS  
Prof. Dr. Fabrício Antonio Deffacci – PPGDRS/UEMS – MS  
Prof. Dr. Jandir Ferreira de Lima – PPGDRA/UNIOESTE – PR  
Prof. Dr. Lucir Reinaldo Alves – PPGDRA/UNIOESTE – PR  
Profª. Drª. Maria Margarete Baccin Brizolla – PPGDR/UNIJUÍ – RS  
Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira – OBSERVA-DR e PPGDR/UNISC – RS  
Prof. Dr. Sérgio Luís Allebrandt – PPGDR/UNIJUÍ – RS  
Prof. Dr. Valdir Roque Dallabrida – REDETEG e PPGDR/UnC – SC  
Prof. Dr. Weimar Freire da Rocha Jr. – PPGDRA/UNIOESTE – PR

## **Comitê Executivo**

Prof. Dr. Airton Adelar Mueller  
Prof. Dr. Argemiro Luis Brum  
Profª. Drª. Maria Margarete Baccin Brizolla  
Prof. Dr. Sérgio Luís Allebrandt



**OBSERVADR**







# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## COMISSÃO CIENTÍFICA

NOME	PROGRAMA/UNIVERSIDADE	ESTADO/PAÍS
ADRIANA MARQUES ROSSETTO	PósARQ/UFSC	SC
AIRTON ADELAR MUELLER	PPGDR/UNIJUÍ	RS
AIRTON CARDOSO CANÇADO	PPGDR/UFT	TO
ALAIN HERNÁNDEZ SANTOYO	Universidad Pinar Del Rio	CUBA
ALEJANDRO EMILIO RAMOS RODRIGUEZ	UNIVERSIDAD AGRARIA DE LA HABANA	ARGENTINA
ALEXANDRE ASSIS TOMPOROSKI	PPGDE/UnC	SC
ALEXANDRE DE SOUZA CORRÊA	UFGD	MT
ANDRE RICARDO BECHLIN	UTP	PA
ANDRES ABAD MERCHÁN	ESCUELA POLITÉCNICA NACIONAL	EQUADOR
ANELISE GRACIELE RAMBO	PGDREDES/UFRGS	RS
ANGELA CRISTINA TREVISAN FELIPPI	PPGDR/UNISC	RS
ANGELA ESTER MALLMANN CENTENARO	UNEMAT	MT
ANTONIO MANUEL ALHINHO COVAS	UNIVERSIDADE DO ALGARVE	PORTUGAL
ANTONIO PAULO CARGNIN	POSGEA/UFRGS	RS
ARGEMIRO LUIS BRUM	PPGDR/UNIJUÍ	RS
ARGOS GUMBOWSKI	PMDR/UnC	SC
ARIOSTO SPAREMBERGER	UNIJUÍ	RR
BENEDITO SILVA NETO	PPGDPP/UFFS	RS
CAMILO FREDDY MENDOZA MOREJON	PPGE/UNIOESTE	PR
CARLOS AGUEDO NAGEL PAIVA	PPGDR/FACCAT	RS
CARLOS ALBERTO GONÇALVES JR	PPGE/UNIOESTE	PR
CARLOS ALBERTO PIACENTI	PGDRA/UNIOESTE	PR
CARLOS BUESA BUSÓN	UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACION A DISTÂNCIA	ESPANHA
CARLOS EDUARDO RUSCHEL ANES	PPGDPP/UFFS	RS
CARLOS OTAVIO ZAMBERLAN	PPGDRS/UEMS	MS
CARLOS RICARDO ROSSETO	PPGA/UNIVALI	SC
CATIA GRISA	PGDR/UFRGS	RS
CEZAR AUGUSTO MIRANDA GUEDES	PPGDT/UFRRJ	RJ
CHRISTIAN LUIZ DA SILVA	PPGDR/UTFPR	PR
CIDONEA MACHADO DEPONTI	PPGDR/UNISC	RS
CLAUDIA MARIA SONAGLIO	PPGDR/UEMS	MS
CLAUDIA TIRELLI	PGDR/UNISC	RS
CLAUDIO MACHADO MAIA	PPGPSDR/UNOCHAPECÓ	SC
CLAUDIONOR GUEDES LAIMER	PPGA/IMED	RS



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

CLECIO FALCÃO ARAÚJO	PPGDR/UNIJUÍ	RS
CRISLAINE COLLA	PPGE/UNIOESTE	PR
CRISTINE HERMANN NODARI	PPGA-UnP	RN
DANIEL ARRUDA CORONEL	PPGOP/UFMS	RS
DANIEL CLAUDY DA SILVEIRA	UNIJUÍ/UNISC	RS
DANIEL KNEBEL BAGGIO	PPGDR/UNIJUÍ	RS
DANIEL LUCIANO GEVEHR	PPGDR/FACCAT	RS
DANIEL RUBENS CENCI	PPGD/UNIJUI	RS
DANIELA GARCEZ WIVES	PGDREDES/UFRGS	RS
DAVID FERREIRA LOPES	UESP	SP
DENIZE GRZYBOVSKI	PGAdm/UPF	RS
DIETER RUGARD SIEDENBERG	PPGDR/UNIJUÍ	RS
DILSON TRENNEPOHL	PPGDR/UNIJUÍ	RS
DIONEIA DALCIN	PPGDPP/UFFS	RS
DUNIA COMERLATO	PPGPSDR/UNOCHAPECÓ	SC
DUSAN SCHREIBER	MPIC/FEEVALE	RS
EDEMAR ROTTA	PPGDPP/UFFS	RS
EDSON APARECIDA DE ARAÚJO QUERIDO OLIVEIRA	PGMGDR/UNITAU	SP
ELIANA ANDRÉA SEVERO	PPGA-UnP	RN
ERICA KARNOPP	PGDR/UNISC	RS
EVA TERESINHA DE OLIVEIRA BOFF	PPGED/UNIJUI	RS
FABIO HENRIQUE SOARES ANGEOLETTO	PPGEO/UFMT	MT
FABRICIO ANTONIO DEFFACCI	PPGDRS/UEMS	MS
FABRICIO JOSÉ MISSIO	PPGE/UFMG	MG
FERNANDO BATISTA BANDEIRA DA FONTOURA	UNISC	RS
FERNANDO DO NASCIMENTO LOCK	PPGGOP/UFMS	RS
FERNANDO GUILHERME TENÓRIO	EBAPE/FGV	RJ
FERNANDO RUIZ PEYRÉ	UNIVERSITÄT INNSBRUCK	ÁUSTRIA
FLAVIO BRAGA DE ALMEIDA GABRIEL	PPGE/UNIOESTE	PR
FRANCISCA MENDONÇA SOUZA	ISCTE-IUL	PORTUGAL
GILLS VILAR LOPES	UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA	RJ
GILSON BATISTA DE OLIVEIRA	UNILA	PR
GILSON DITZEL SANTOS	PPGDR/UFTPR	PR
GLORIA CHARÃO FERREIRA	PPGDR/UNIJUÍ	RS
GUADALUPE MANZANO GARCIA	UNIVERSIDAD DE LA ROJA	ESPAÑA
GUSTAVO BIASOL ALVES	UNIOESTE	PR



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

HELENIZA ÁVILA CAMPOS	PROPUR/UFRGS	RS
IVALDO GEHLEN	PGPP/UFRGS	RS
IVANO RIBEIRO	PPGA/UNIOESTE	PR
IVO MARCOS THEIS	PPGDR/FURB	SC
JACIR FAVRETTO	PPGDR/UnC	SC
JAIRO MARCHESAN	PPGDR/UnC	SC
JAIME LUIS CADENA ECHEVERRIA	UNIVERSIDAD DEL AZUAY	EQUADOR
JANDIR FERRERA DE LIMA	PPGDRA/UNIOESTE	PR
JAQUELINE MALLMANN HAAS	PGDREDES/UFRGS	RS
JEFFERSON A. R. STADUTO	PPGDRA/UNIOESTE	PR
JEOVA TORRES SILVA JÚNIOR	UFCA	CE
JOANNA KUROWSKA-PYSZ	AKADEMIA WSB	POLÔNIA
JOAQUÍN FARINÓS DASÍ	UNIVERSIDAD DE VALÈNCIA	ESPAÑA
JOÃO APARECIDO BAZOLLI	PPGDR/UFT	TO
JOÃO MENDES DA ROCHA NETO	PPGA/UnB	DF
JOÃO SERAFIM TUSI DA SILVEIRA	PPGCEO/URI	RS
JORGE LUIZ AMARAL DE MORAES	PPGDR/FACCAT	RS
JORGE ONEIDE SAUSEN	PPGDR/UNIJUÍ	RS
JOSE ANTÔNIO GONZALEZ DA SILVA	PPGSAS/UNIJUI	RS
JOSE EDUARDO STOROPOLI	UNINOVE	SP
JOSE ROBERTO PEREIRA	PPGA/UFLA	MG
JUAN CARLOS AYALA CALVO	UNIVERSIDAD DE LA ROJA	ESPAÑA
JUEDIR VIANA TEIXEIRA	UNAM	ARGENTINA
JULIO JOSÉ PLAZA-TABASCO	UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA	ESPAÑA
KAREM SANCHEZ	UNIVERSIDAD DEL VALLE	COLOMBIA
KLEVER EFRAÍN NARANJO BORJA	ESCUELA POLITÉCNICA NACIONAL	EQUADOR
LAMOUNIER ERTHAL VILLELA	PPGDT/UFRRJ	RJ
LEONIR TEREZINHA UHDE	PPGDR/UNIJUÍ	RS
LUCIR REINALDO ALVES	PPGDRA/UNIOESTE	PR
LUIS FELIPE DIAS LOPES	UFSM	RS
LUIS FERNANDO SOARES ZUIN	PPGIIA-FZEA-USP	SP
LUKASZ WROBLEWSKI	AKADEMIA WSB	POLÔNIA
LURDES MARLENE SEIDE FROEMMING	PPGDR/UNIJUÍ	RS
MARCELO FERNANDO LOPEZ PARRA	UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR	EQUADOR
MARCO ANDRE CADONA	PPGDR/UNISC	RS
MARCO ANTONIO MATTEDI	PPGDR/FURB	SC
MARCO ANTONIO VERARDI FIALHO	PPGER/UFSM	RS



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

MARCOS AURÉLIO SAQUET	UNIOESTE	PR
MARCOS JUNIOR MARINI	PPGDR/UFTPR	PR
MARCOS PAULO DHEIN GRIEBELER	PPGDR/FACCAT	RS
MARIA DAS MERCÊS CABRITA DE MENDONÇA COVAS	UNIVERSIDADE DO ALGARVE	PORTUGAL
MARIA LUIZA MILANI	PPGDR/UnC	SC
MARIA MARGARETE BACCIN BRIZOLLA	PPGDR/UNIJUÍ e PPGSAS/UNIJUÍ	RS
MARIA RAQUEL LUCAS	UNIVERSIDADE DE ÉVORA	PORTUGAL
MARIA VALENTINA LOCHER	UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL	ARGENTINA
MARIO RIEDL	GDR/FACCAT	RS
MARKUS ERWIN BROSE	PPGDR/UNISC	RS
MARLISE AMALIA REINEHR DAL FORNO	UFRGS	RS
MARTYN COY	UNIVERSITÄT INNSBRUCK	AUSTRIA
MARY SANDRA GUERRA ASHTON	MPIC/FEEVALE	RS
MICHAEL KLINGLER	UNIVERSITÄT INNSBRUCK	ÁUSTRIA
MIGUEL PACÍFICO FILHO	PPGDR/UFT	TO
MIRIAN BEATRIZ SCHNEIDER	PPGDRA/UNIOESTE	PR
MOACIR JOSÉ DOS SANTOS	PGMGDR/UNITAU	SP
MOACIR PIFFER	PPGDRA/UNIOESTE	PR
NADJA SIMONE MENEZES NERY DE OLIVEIRA	PPGDRA/UNIOESTE	PR
NELSON JOSÉ THESING	PPGDR/UNIJUÍ	RS
NILDA CATALINA TĀNSKI	UNAM	ARGENTINA
NILTON MARQUES DE OLIVEIRA	UFT	TO
PERY FRANCISCO ASSIS SHIKIDA	PPGDRA/UNIOESTE	PR
RAFAEL RODRIGO WOLFART TREIB	UFFS	SC
RENATO FABIANO CINTRA	UFGD	MS
RICARDO DE SAMPAIO DAGNINO	PGDREDES/UFRGS	RS
RICARDO RIPPEL	PPGDRA/UNIOESTE	PR
ROBERTO CARLOS DALLONGARO	URI/SANTIAGO	RS
ROBERTO TADEU RAMOS MORAIS	PPGDR/FACCAT	RS
ROGERIO LEANDRO LIMA DA SILVEIRA	PPGDR/UNISC	RS
ROMUALDO KOHLER	PPGDR/UNIJUÍ	RS
RUI MANUEL DE SOUSA FRAGOSO	UNIOESTE	PR
SANDRA BEATRIZ VICENCI FERNANDES	PPGDR/UNIJUÍ	RS
SERGIO LUIS ALLEBRANDT	PPGDR/UNIJUÍ	RS
SERGIO LUIZ KUHN	UFTPR	PR



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SILVIO CEZAR AREND	PPGDR-UNISC	RS
SORAYA TANURE	GDR/FACCAT	RS
TARCISIO DORN DE OLIVEIRA	PPGDR/UNIJUI	RS
TANISE DIAS FREITAS	PPGDR/UNISC	RS
TATIANI SOBRINHO DEL BIANCO	UTFP	PR
VALDIR ROQUE DALLABRIDA	PMDR/UnC	SC
VANIA GISELE BESSI	FEEVALE	RS
VERA LUCIA SPACIL RADDATZ	PPGD/UNIJUÍ	RS
VERNER LUIS ANTONI	PPGAdm/UPF	RS
VICTOR RAMIRO FERNANDEZ	UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL	ARGENTINA
VILMAR ANTONIO BOFF	PPGGeo/URI	RS
VIRGINIA ELISABETA ETGES	PPGDR/UNISC	RS
VIVIANE ROSSATO LAIMER	CENTRO UNIVERSITÁRIO ANHANGUERA	SP
WALDECY RODRIGUES	PPGDR/UFT	TO
WALTER FRANTZ	PPGED/UNIJUI	RS
WEIMAR FREIRE DA ROCHA JR.	PPGDRA/UNIOESTE	PR
WLADEMIR LEITE CORREIA FILHO	UEA	AM
ZELIMAR SOARES BIDARRA	PPGDRA/UNIOESTE	PR



OBSERVADR





**ST 1: ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**INFLUÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS SOCIAIS SOBRE O PRODUTO INTERNO BRUTO DOS MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO OESTE PARANAENSE<sup>1</sup>**

**INFLUENCE OF PUBLIC SOCIAL EXPENDITURE ON THE GROSS DOMESTIC PRODUCT OF THE MUNICIPALITIES OF THE OESTE PARANAENSE MESORREGION**

André Ricardo BECHLIN<sup>2</sup>, Gabriela Gomes MANTOVANI<sup>3</sup>, Carlos Alberto PIACENTI<sup>4</sup>

**Resumo:** Desde a estabilização econômica o governo brasileiro busca a implementação de políticas que resultem em crescimento econômico, sendo tais políticas acompanhadas de um aumento dos gastos públicos, que são compostos por três diferentes categorias, dentre as quais está incluso o gasto social. O estado do Paraná é uma das principais unidades federativas no que diz respeito ao Produto Interno Bruto e, dentre as mesorregiões que compõem o estado, a Mesorregião Oeste Paranaense figura entre as principais em relação ao produto estadual. Neste contexto, este trabalho teve como objetivo analisar a influência dos gastos públicos sociais municipais sobre o Produto Interno Bruto da Mesorregião Oeste Paranaense entre os anos de 2013 e 2017, por meio da técnica de dados em painel (balanceado e curto) com efeitos fixos. Os principais resultados encontrados indicaram que apenas os gastos públicos sociais relacionados às funções Previdência Social, Saúde e Urbanismo apresentaram influência significativa e positiva sobre o crescimento econômico. Houve uma relativa estabilidade nas participações do gasto público social na mesorregião com maior participação média das funções Saúde, Educação e Urbanismo e, considerando a evolução dos gastos os incrementos mais significativos ocorreram nas funções Previdência Social e Saneamento e, a única redução, seguindo a tendência estadual, ocorreu na função Habitação.

**Palavras-chave:** Gasto público social. Crescimento econômico. Dados em painel. Mesorregião Oeste Paranaense.

**Abstract:** Since the economic stabilization, the Brazilian government seeks the implementation of policies that result in economic growth, such policies being accompanied by an increase in public spending, which are composed of three different categories, among which is included social

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - Brasil (CNPq).

<sup>2</sup> Economista. Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus de Toledo. Professor Assistente da Universidade Estadual do Paraná – Campo Mourão. E-mail: [andre.bechlin@unespar.edu.br](mailto:andre.bechlin@unespar.edu.br).

<sup>3</sup> Economista. Doutoranda em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus de Toledo. E-mail: [gmmantovani@gmail.com](mailto:gmmantovani@gmail.com).

<sup>4</sup> Economista. Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa. Professor Associado da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Toledo. E-mail: [piacenti8@yahoo.com.br](mailto:piacenti8@yahoo.com.br).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

spending. The State of Paraná is one of the main federative units with regard to the Gross Domestic Product and, among the mesoregions that make up the State, the Oeste Paranaense Mesoregion is among the main in relation to the state product. In this context, this study aimed to analyze the influence of municipal social public spending on the Gross Domestic Product of the Oeste Paranaense Mesoregion between the years 2013 and 2017, using the panel data technique (balanced and short) with fixed effects. The main results found indicated that only public social spending related to the Social Security, Health and Urbanism functions had a significant and positive influence on economic growth. There was a relative stability in the share of public social expenditure in the mesoregion with a higher average participation of the Health, Education and Urbanism functions and, considering the evolution of expenses, the most significant increases occurred in the Social Security and Sanitation functions, and the only reduction, following the trend state, occurred in the Housing function.

**Keywords:** Public social spending. Economic growth. Panel data. Oeste Paranaense Mesoregion.

## INTRODUÇÃO

Desde a estabilização econômica obtida por meio do Plano Real, o governo brasileiro busca de forma mais efetiva a implementação de políticas visando o crescimento e o desenvolvimento econômico nacional. Dado o aumento do gasto público nas três esferas do governo, a análise de tais gastos passou a receber maior atenção nos estudos econômicos, principalmente no que diz respeito a sua influência no bem-estar social e no crescimento econômico.

O gasto público constitui um dos instrumentos da chamada política fiscal, que consiste em alterações na tributação e/ou nos gastos governamentais, tendo em vista a regulação da atividade econômica e obtenção dos objetivos que estão sob responsabilidade do setor público, sendo que a política de gastos apresenta efeitos na economia tanto no curto prazo quanto no longo prazo.

Por sua vez, o gasto público social consiste na parcela do gasto que é destinado a políticas públicas para provisão de bens e serviços meritórios ou quase-públicos. Estes, dado seu grau de exclusão e divisibilidade, permitem que o governo não seja monopolista em sua oferta, sendo que a iniciativa privada também tem a possibilidade de seu fornecimento. Nesta classificação estão inseridos os gastos com educação e cultura, saúde e saneamento, assistência social e previdência social e, habitação e urbanismo (REZENDE, 1997).

O estado do Paraná figura como uma das Unidades da Federação de maior relevância econômica, sendo que no período entre 2013 e 2017 teve um incremento real de 3,15% do seu Produto Interno Bruto (PIB) que atingiu R\$ 421,3 bilhões em 2017. As mesorregiões com maior participação do produto estadual no período são a Mesorregião Metropolitana de Curitiba (41,17%), a Mesorregião Norte Central Paranaense (17,60%) e, a Mesorregião Oeste Paranaense que obteve uma participação média no período de 12,34% se consolidando economicamente como a terceira maior produtora do estado com um PIB de R\$ 53,2 bilhões no ano de 2017, sendo que seu produto teve um acréscimo real de 12,15% no período (IBGE, 2020b).

Em relação ao gasto público social municipal, o estado do Paraná teve um acréscimo de 16,58%, atingindo um total de R\$ 23,9 bilhões, dos quais R\$ 8,5 bilhões (35,61%) foram destinados à função Saúde e R\$ 8,1 bilhões (33,95%) à função Educação. Do montante total do estado, a Mesorregião Oeste Paranaense respondeu em média por 11,30% do gasto público social no período, sendo esse valor relativamente



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

proporcional a população estimada que é de 11,60% do total estadual (IBGE, 2020a; TESOURO NACIONAL, 2020).

Diante do exposto, este artigo tem como objetivo analisar a influência dos gastos públicos sociais municipais sobre o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios da Mesorregião Oeste Paranaense, no período entre os anos de 2013 e 2017, por meio de um modelo econométrico utilizando a técnica de dados em painel.

Além desta parte introdutória, a pesquisa organiza-se em mais quatro seções. A segunda seção apresenta o referencial teórico sobre o gasto público social. A seção seguinte apresenta as bases de dados utilizadas e os procedimentos metodológicos adotados. A quarta seção expõe os resultados e discussões e, encerrando o estudo são apresentadas as considerações finais.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa é caracterizada como quantitativa sendo que tal abordagem faz uso da quantificação tanto na coleta das informações quanto em seu tratamento por meio da utilização de técnicas estatísticas, tendo como intenção a garantia de precisão dos resultados, evitando distorções tanto de análise quanto de interpretação (RICHARDSON, 2012).

Dentre as técnicas para análise de dados, os chamados dados em painel são cada vez mais utilizados na pesquisa econômica e, consistem em dados de uma mesma unidade de corte transversal acompanhada ao longo do tempo, sendo então compostos por duas dimensões, uma espacial e outra temporal (GUJARATI, 2006).

Os dados em painel podem ser categorizados em painel equilibrado ou balanceado (*balanced panel*), quando para cada unidade de corte transversal está disponível o mesmo número de observações e, caso o número de observações seja diferente para cada unidade transversal o painel é dito desequilibrado ou desbalanceado (*unbalanced panel*). Outras categorias são os dados em painel rotativo (*rotating panel*), no qual ocorre rotação entre as unidades, sendo que cada unidade é observada em apenas um determinado número de períodos e, os dados em painel dividido (*split panel*) em que se verifica uma combinação na qual parte da amostra é observada continuamente e a outra parte é formada por unidades diferentes em cada período de tempo (BALTAGI, 2005; GUJARATI; PORTER, 2011; WOOLDRIDGE, 2010).

Com relação a técnica utilizada para uma estimação adequada é fundamental determinar se o painel de dados é do tipo curto ou longo. No painel curto, o número de sujeitos presentes no corte transversal (N) é maior do que o número de períodos (T) e, no painel longo o número de períodos é maior do que o número de sujeitos do corte transversal (GUJARATI; PORTER, 2011).

Desta forma, o painel de dados propostos se caracteriza como um painel balanceado, dado que ocorre o mesmo número de observações para todos os municípios da mesorregião e, como um painel de dados curto, pois o número de sujeitos (50 municípios) é superior ao número de períodos (5 anos).

Após a definição da tipologia (curto ou longo), estão disponíveis quatro diferentes técnicas de estimação sendo: Modelo de Mínimos Quadrados Ordinários para dados empilhados (*pooled data*), Modelo de Mínimos Quadrados com variáveis *dummies* para efeitos fixos (MQVD), Modelo de Efeitos Fixos dentro de um grupo (*fixed effects within-grup model*) e o Modelo de Efeitos Aleatórios (MEA) (GUJARATI; PORTER, 2011).



OBSERVADR







Tendo em vista a determinação do modelo mais adequado foram considerados os resultados do Teste F de Chow (comparação entre o modelo *pooled data* e o modelo de efeitos fixos), do Teste de Hausman (comparação entre o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios) e do Teste do Multiplicador de Lagrange de Breusch e Pagan (comparação entre o modelo *pooled data* e o modelo de efeitos aleatórios) (GUJARATI, 2006; GUJARATI; PORTER, 2011).

Os gastos públicos são classificados de acordo com diversas funções, que correspondem ao maior nível de agregação das diversas áreas em que ocorre a despesa. As funções são compostas por subfunções que visam agregar um determinado subconjunto de despesas que são efetivadas por sua vez por meio de programas, projetos, atividades e operações especiais (BRASIL, 1999).

A classificação dos gastos públicos no Brasil vigente deve ser seguida por todas as esferas de governo e foi determinada por meio da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999 e suas atualizações na qual estão presentes 28 funções e suas subfunções, sendo elas: Legislativa, Judiciária, Essencial à Justiça, Administração, Defesa Nacional, Segurança Pública, Relações Exteriores, Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Organização Agrária, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia, Transporte, Desporto e Lazer e, Encargos Especiais (BRASIL, 1999).

Como mencionado anteriormente, Rezende (1997) classifica os gastos públicos e, por conseguinte suas funções em três diferentes categorias (Gasto Mínimo, Gasto Social e Gasto Econômico). Este artigo aborda o gasto público na categoria do Gasto Social, sendo este composto pelas seguintes funções: Educação e Cultura, Saúde e Saneamento, Assistência Social e Previdência Social e, Habitação e Urbanismo.

Com vistas à obtenção dos objetivos propostos no artigo, tendo como base o arcabouço teórico econométrico, estimou-se uma regressão utilizando a técnica de dados em painel, por meio da equação especificada pela seguinte forma:

$$PIBM - A_{it} = \beta_0 + \beta_1 AS_{it} + \beta_2 PS_{it} + \beta_3 SA_{it} + \beta_4 ED_{it} + \beta_5 CL_{it} + \beta_6 HA_{it} + \beta_7 UR_{it} + \beta_8 SN_{it} + u_{it} \quad (1)$$

Em que:

$PIBM - A_{it}$  é o PIB Municipal Ajustado *per capita* do município  $i$ ;  
 $AS_{it}$  é o gasto municipal *per capita* em Assistência Social do município  $i$ ;  
 $PS_{it}$  é o gasto municipal *per capita* em Previdência Social do município  $i$ ;  
 $SA_{it}$  é o gasto municipal *per capita* em Saúde do município  $i$ ;  
 $ED_{it}$  é o gasto municipal *per capita* em Educação do município  $i$ ;  
 $CL_{it}$  é o gasto municipal *per capita* em Cultura do município  $i$ ;  
 $HA_{it}$  é o gasto municipal *per capita* em Habitação do município  $i$ ;  
 $UR_{it}$  é o gasto municipal *per capita* em Urbanismo do município  $i$ ;  
 $SN_{it}$  é o gasto municipal *per capita* em Saneamento do município  $i$ ;  
 $\beta_0$  a  $\beta_8$  são parâmetros cuja expectativa é que apresentem sinal positivo;  
 $u_{it}$  é o termo de erro.

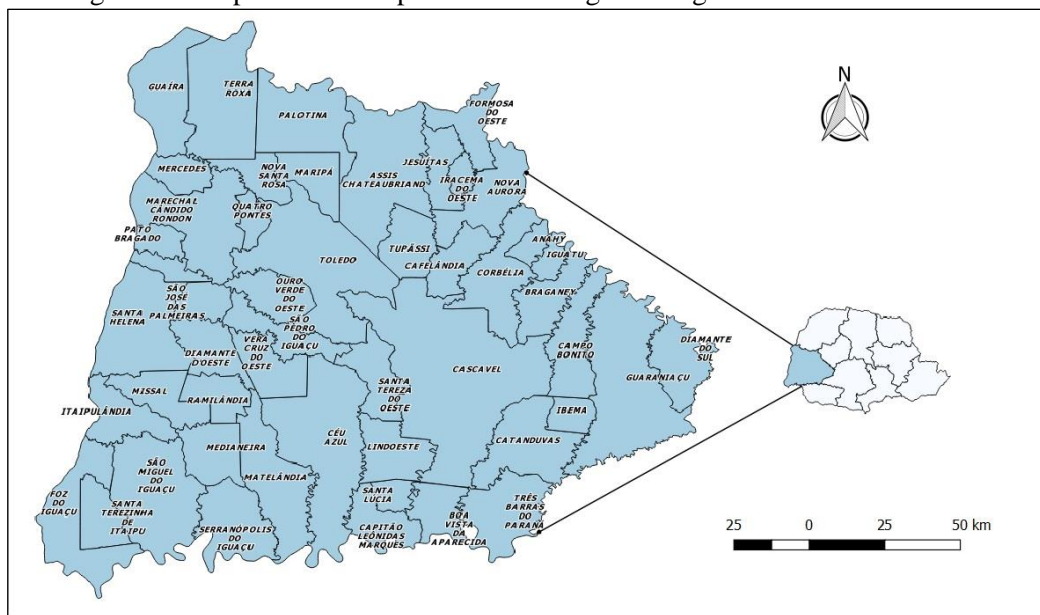
De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (1990), uma mesorregião consiste em uma área individualizada dentro de uma Unidade da Federação que apresenta uma determinada organização do espaço geográfico definido por três dimensões (processo social, quadro natural e rede de comunicação



e de lugares), definindo uma identidade regional que por sua vez é construída ao longo do tempo pela sociedade formada.

No presente trabalho, dada à importância econômica no contexto estadual da Mesorregião Oeste Paranaense e, a ausência de trabalhos desta natureza para a mesma, foram considerados para obtenção dos dados os cinquenta municípios que compõem a mesorregião, sendo eles: Anahy, Assis Chateaubriand, Boa Vista da Aparecida, Braganey, Cafelândia, Campo Bonito, Capitão Leônidas Marques, Cascavel, Catanduvas, Céu Azul, Corbélia, Diamante do Sul, Diamante d'Oeste, Entre Rios do Oeste, Formosa do Oeste, Foz do Iguaçu, Guaíra, Guaraniaçu, Ibema, Iguatu, Iracema do Oeste, Itaipulândia, Jesúitas, Lindoeste, Marechal Cândido Rondon, Maripá, Matelândia, Medianeira, Mercedes, Missal, Nova Aurora, Nova Santa Rosa, Ouro Verde do Oeste, Palotina, Pato Bragado, Quatro Pontes, Ramilândia, Santa Helena, Santa Lúcia, Santa Tereza do Oeste, Santa Terezinha de Itaipu, São José das Palmeiras, São Miguel do Iguaçu, São Pedro do Iguaçu, Serranópolis do Iguaçu, Terra Roxa, Toledo, Três Barras do Paraná, Tupãssi e Vera Cruz do Oeste apresentados na Figura 1.

Figura 1 – Mapa dos municípios da Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense



Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (1990).

Os dados referentes à variável dependente PIB Municipal e a população estimada para os anos de análise foram coletados junto ao IBGE (2020b, 2020a), sendo então o PIB transformado em PIB *per capita* após seu ajuste. O ajuste consistiu na obtenção do PIB Municipal Ajustado *per capita* (PIBM-A) que conforme Andrade, Teixeira e Fortunato (2014), compreende na retirada do PIB municipal da parcela gasta pelo setor público de cada município tendo em vista que o gasto público é parte constituinte do PIB, evitando dessa forma uma dupla contagem dos valores referentes aos gastos sociais.

As variáveis independentes relacionadas às funções do gasto municipal (assistência social, previdência social, saúde, educação, cultura, habitação, urbanismo e saneamento) tiveram seus dados obtidos junto ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi do Tesouro Nacional (2020), para os municípios que compõem a Mesorregião Oeste Paranaense no período entre os anos de 2013 e 2017 e, divididas pela população estimada municipal, resultando em funções do gasto público



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

municipal *per capita*. Neste trabalho serão consideradas somente as despesas liquidadas pelo poder público municipal, ou seja, o gasto que ocorre com o pagamento após a execução do serviço e/ou recebimento de produtos ou bens.

O período a que se refere o trabalho está delimitado pelos anos de 2013 e 2017, sendo o ano inicial definido pela disponibilidade de dados referentes aos gastos públicos municipais comparáveis pela metodologia vigente e o ano final como ano mais recente em relação ao Produto Interno Bruto consolidado.

Os valores monetários obtidos para o período foram corrigidos para o ano-base 2017 por meio do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), disponibilizado pela Fundação Getúlio Vargas.

Após a apresentação dos resultados obtidos por meio da técnica de dados em painel, será apresentada uma análise descritiva dos gastos públicos sociais dos municípios da Mesorregião Oeste Paranaense tendo como base o método estatístico, que segundo Marconi e Lakatos (2017) busca fornecer uma descrição quantitativa da sociedade, considerada como um todo organizado.

## REVISÃO DE LITERATURA

O papel do Estado nas economias modernas apresenta variações e alterações ao longo do tempo, principalmente no que diz respeito ao nível de intervenção estatal. Os países ocidentais apresentam um sistema denominado de economia mista, na qual muitas atividades são executadas pelas empresas privadas e, outras são realizadas pelo setor público que, por sua vez também influencia a conduta do setor privado por meio de inúmeras regulamentações, impostos e subvenções. Existe certo consenso de que os mercados e as empresas privadas constituem a base para o crescimento econômico, enquanto o Estado deve desempenhar um papel complementar do mercado, porém, o caráter exato desse papel gera controvérsias (STIGLITZ, 2003).

Na maioria dos casos a participação estatal na economia ocorre em situações de presença de falhas de mercado, na qual a alocação de bens e serviços por parte da iniciativa privada não está ocorrendo de forma eficiente e ocasionando a perda de bem-estar social. Definida a falha de mercado o governo pode atuar basicamente de três formas distintas: a produção pública, a produção privada com subvenções ou impostos destinados a fomentar ou desincentivar certas condutas e, a produção privada sob regulamentação estatal com vistas a definir a forma de atuação desejada (STIGLITZ, 2003).

De acordo com Rezende (1997) o gasto público pode ser dividido em três diferentes categorias: Gasto Mínimo (GM), Gasto Econômico (GE) e Gasto Social (GS) definidas de acordo com a finalidade da ação governamental. O Gasto Mínimo (GM) corresponde aos gastos estatais em políticas públicas consideradas como de fornecimento exclusivo do governo e não provisionados pelo mercado, os chamados bens e serviços públicos puros constituídos pelo legislativo, judiciário, administração e planejamento e, defesa e segurança nacional.

O Gasto Econômico (GE) corresponde a provisão de bens e serviços por parte do Estado sem que haja uma necessidade tecnicamente comprovada, mas que não está sendo suprida de maneira satisfatória por parte da iniciativa privada, tendo como maiores exemplos a participação estatal em determinados setores-chave da economia como as comunicações, energia, siderurgia e transporte. O Gasto Social (GS), o qual será analisado neste trabalho, é constituído pelos bens e serviços semipúblicos ou meritórios, que devido suas formas de exclusão e divisibilidade relativa ao consumo podem ser oferecidos pelo Estado e pela iniciativa privada, sendo representado pela educação e cultura, saúde e saneamento, assistência social e previdência social e, habitação e urbanismo (REZENDE, 1997).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Há uma vasta gama de trabalhos acadêmicos abordando a temática do gasto público e sua relação com o crescimento econômico, com uma multiplicidade de modelos e de resultados, sendo que inicialmente os trabalhos tinham como escopo o gasto público dos países e, posteriormente passaram a abordar o gasto público nas esferas estadual, regional e municipal. Segundo Becerra e Forero (2020), todos os trabalhos derivam da ideia inicial proposta por Adolph Wagner em 1890 conhecida como Lei dos Dispendios Públicos Crescentes ou Lei de Wagner, a qual pressupunha que na medida em que a renda *per capita* aumenta, haverá um acréscimo em taxa similar ou superior do gasto público graças a maior demanda por bens públicos e, conseqüentemente ocorrerá um crescimento da complexidade do Estado.

Cândido Junior (2001) buscando analisar a relação entre gastos públicos e crescimento econômico no Brasil no período entre 1947 e 1995, demonstrou que tais gastos estavam acima do nível ótimo e com indícios de baixa produtividade. Este comportamento do aumento da carga tributária ocasionou uma transferência de recursos do setor mais produtivo (privado) para o setor público que opera de forma menos eficiente.

Silva e Triches (2014) examinaram a contribuição de algumas categorias de gasto público sobre o crescimento do produto brasileiro entre os anos de 1980 e 2005, amparados pela visão de que a participação estatal em atividades de baixa atratividade para a iniciativa privada e na formação de capital humano geram efeitos positivos sobre o crescimento, principalmente em países de economia emergente que necessitam de crescimento acelerado. Como resultado, os gastos com comunicação, transporte, saúde e saneamento tiveram impactos positivos e estatisticamente significativos sobre o crescimento do produto para o período.

Considerando o contexto de ajuste fiscal imposto ao setor estatal, Neduziak e Correia (2017) discutem os efeitos da alocação dos gastos públicos sobre o produto real dos estados brasileiros entre 1995 e 2011. Como resultado obtiveram que os gastos com administração, planejamento, judiciário, habitação, urbanismo, assistência social e previdência social resultaram em efeitos positivos sobre o produto, ao passo que os gastos com educação, cultura e legislativo se mostraram improdutivos.

Um estudo considerando as dez cidades com maior população dos estados da Região Sul foi elaborado por Bogoni, Hein e Beuren (2011), com base em dados do ano de 2004, investigando a relação entre o crescimento econômico de tais municípios e os gastos públicos (gastos em saúde e saneamento, gastos em educação e cultura, conjunto de investimentos no município, gastos com habitação e gastos com assistência e previdência). Por conclusão constataram que o papel do governo local é relevante no provimento de serviços públicos que afetam a qualidade de vida e a produtividade dos trabalhos e, desta forma influenciam o crescimento econômico.

Para os municípios paranaenses, Silva, Lopes e Michon Junior (2009) buscaram avaliar a efetividade do gasto público municipal no processo de desenvolvimento local no ano de 2000. Os autores evidenciaram que as finanças públicas não representaram papel efetivo para diminuição das desigualdades socioeconômicas, porém, tal gasto afeta de forma positiva os indicadores sociais.

Ainda, com relação aos municípios do estado do Paraná, estudo desenvolvido por Oliveira, Hasegawa e Thomaz (2018) buscou determinar como o gasto público e seus componentes influenciaram o processo de crescimento econômico dos municípios no período entre 1999 e 2011. Os resultados demonstraram que os gastos com saúde, educação, transporte e comunicação apresentam relação positiva e estatisticamente significativa com o crescimento do produto. Em outra linha de análise os gastos correntes se mostraram como produtivos (estimulando o crescimento econômico), ao passo que os gastos de capital apresentaram relação inversa, não estimulando o crescimento do produto.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES



OBSERVADR





### Resultados do Modelo Econométrico

Este artigo tem como objetivo analisar a influência dos gastos públicos sociais municipais sobre o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios da Mesorregião Oeste Paranaense, no período entre os anos de 2013 e 2017 por meio de um modelo econométrico utilizando a técnica de dados em painel.

Com vistas à determinação do modelo adequado foram realizados os testes comparativos entre os modelos. O Teste de Chow que compara o modelo *pooled data* e o modelo de efeitos fixos teve um valor igual a 56,62, demonstrando que o modelo de efeitos fixos é preferível ao modelo *pooled data*. Na comparação entre os modelos de efeitos fixos e aleatórios por meio do Teste de Hausman rejeitou-se a hipótese nula, denotando que o modelo de efeitos fixos é preferível ao modelo de efeitos aleatórios. Para complementar a análise, por meio do Teste do Multiplicador de Lagrange de Breusch e Pagan teve um valor significativo (383,94) demonstrando que o modelo de efeitos aleatórios seria preferível ao modelo *pooled data*. Assim, os testes demonstraram que o modelo de efeitos fixos se mostra mais significativo em relação aos demais.

Os valores estimados para a equação proposta são apresentados na Tabela 1, sendo que os coeficientes das variáveis gasto municipal *per capita* em Assistência Social, gasto municipal *per capita* em Educação, gasto municipal *per capita* em Cultura, gasto municipal *per capita* em Habitação e gasto municipal *per capita* em Saneamento do modelo de efeitos fixos não tiveram significância estatística.

Tabela 1 – Valores estimados para a Mesorregião Oeste Paranaense

Variáveis	<i>Pooled data</i>	Efeitos Fixos	Efeitos Aleatórios
Intercepto (Constante)	24420,95 (2637,89)	13700,50 (1435,09)	14703,12 (2172,88)
Assistência Social	-40,32* (12,78)	-7,95 (10,34)	-14,52 (9,73)
Previdência Social	47,21* (8,30)	15,61* (5,96)	19,89* (5,68)
Saúde	2,54 (6,41)	10,93* (3,50)	11,50* (3,41)
Educação	-1,37 (4,88)	4,41 (3,27)	3,43 (3,15)
Cultura	45,60 (27,04)	21,41 (16,40)	21,92 (15,71)
Habitação	-36,03 (46,05)	-12,47 (14,65)	-14,21 (14,60)
Urbanismo	15,69* (5,39)	6,85* (2,48)	7,24* (2,44)
Saneamento	13,30 (14,74)	6,52 (9,88)	8,54 (9,47)
Observações	250	250	250
Períodos	5	5	5
<i>R-squared</i>	0,211627	-	-
<i>Adj R-squared</i>	0,185457	-	-
Teste F	8,086599	62,64318	18,08351

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa.  
Notas: (1) Os valores entre parênteses correspondem aos desvios-padrão.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

(2) (\*) Significativo ao nível de 1% de significância; (\*\*) Significativo ao nível de 5% de significância.

O coeficiente obtido para a variável gasto municipal *per capita* em Previdência Social foi estatisticamente significativo e apresentou o sinal positivo esperado. Assim, para cada incremento *per capita* de R\$ 1 em Previdência Social o PIB *per capita* ajustado terá um aumento de R\$ 15,617.

O gasto municipal *per capita* em Saúde também apresentou significância estatística e sinal positivo, demonstrando que para aumento de uma unidade monetária *per capita* em Saúde haverá um aumento no PIB *per capita* ajustado de R\$ 10,930.

Por fim, o gasto municipal *per capita* em Urbanismo apresentou o sinal positivo esperado e significância estatística, sendo que para cada aumento *per capita* de R\$ 1 haverá um incremento no PIB *per capita* ajustado da Mesorregião Oeste Paranaense de R\$ 6,851.

Sendo assim, para o período analisado (2013 a 2017) os gastos efetuados pela esfera municipal de governo na Mesorregião Oeste Paranaense que tiveram efeitos positivos e significativos para incremento do PIB da região foram representados pelos gastos em Previdência Social, Saúde e Urbanismo.

Algumas semelhanças podem ser encontradas nas pesquisas de Silva e Triches (2014), Neduziak e Correia (2017) e Oliveira, Hasegawa e Thomaz (2018), embora tenham utilizado períodos e áreas de estudo diferentes. Gastos com Previdência Social (NEDUZIAK; CORREIA, 2017), Saúde (SILVA; TRICHES, 2014; OLIVEIRA; HASEGAWA; THOMAZ, 2018) e Urbanismo (NEDUZIAK; CORREIA, 2017) apresentaram coeficientes positivos e significativos, impactando positivamente sobre o crescimento do produto.

## Análise Descritiva das Variáveis

No período entre os anos de 2013 e 2017 o PIB brasileiro teve um acréscimo real de apenas 0,8%, ao passo que o PIB do estado do Paraná teve um acréscimo real de 3,15% com valor igual a R\$ 421,3 bilhões no ano de 2017, respondendo por 6,4% do produto nacional e ocupando a quinta posição entre os estados brasileiros (IBGE, 2020b).

Esse valor produzido no estado do Paraná se encontrava de certa forma muito concentrado, embora tenha ocorrido uma pequena redução de tal concentração no período de análise, sendo que do total de dez mesorregiões existentes no estado, três delas concentravam no ano de 2017 um total de 70,29%, sendo elas: Metropolitana de Curitiba (40,12%), Norte Central Paranaense (17,54%) e Oeste Paranaense (12,64%). Se analisado o crescimento do produto da Mesorregião Oeste Paranaense no período, houve um acréscimo real de 12,15%, passando de R\$ 47,4 bilhões em 2013 para R\$ 53,2 bilhões em 2017.

A dinâmica econômica da Mesorregião Oeste Paranaense está fortemente ligada à produção agropecuária, sendo que grande parte do seu parque industrial tem ligação a montante com a agropecuária (agroindústrias), principalmente ligadas ao setor cooperativo e que atuam no processamento de *commodities* agrícolas (soja e milho) e de proteínas animais (frangos e suínos) que atendem ao mercado interno e externo e, que definem a dinâmica da economia regional e sua articulação com as economias estadual, nacional e mundial (IPARDES, 2003).

Ao considerarmos os valores do PIB municipal no ano de 2017, dentre os dez municípios com maior produto no Paraná estão três municípios que compõem a Mesorregião Oeste Paranaense, sendo eles: Foz do Iguaçu (R\$ 13,4 bilhões), Cascavel (R\$ 11,3 bilhões) e Toledo (R\$ 5,9 bilhões), ocupando



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

respectivamente a sétima, oitava e décima posição.

A Mesorregião Oeste Paranaense teve uma participação média no período de 12,34% no produto estadual, se consolidando economicamente como a terceira maior produtora do estado com um PIB de R\$ 53,2 bilhões em 2017, sendo que seu produto teve um acréscimo real de 12,15% no período. Porém, na composição do produto da mesorregião também é possível perceber uma concentração que se intensificou no período, pois, se considerarmos os cinco municípios de maior PIB (Foz do Iguaçu, Cascavel, Toledo, Marechal Cândido Rondon e Palotina) estes respondiam por 62,86% do produto da mesorregião em 2013 e passaram a responder por 65,72% em 2017.

Adicionando mais cinco municípios (Medianeira, Cafelândia, Capitão Leônidas Marques, Assis Chateaubriand e São Miguel do Iguaçu) para criar o grupo dos dez maiores produtores, a concentração do produto passa a ser de 76,32% em 2013 e 77,83% no ano de 2017. Com vistas a evidenciar a convergência do produto na mesorregião é importante mencionar que 33 municípios têm participação no PIB regional inferior a 1%, sendo que destes, 22 ainda tem sua participação inferior a 0,5% e, juntos foram responsáveis por apenas 5,88% do produto total da região em 2017 (IBGE, 2020b).

Ao avaliar a participação da Administração Pública na composição do PIB municipal é evidenciada uma diversidade de níveis de intervenção, sendo que no ano de 2017 havia 16 municípios em que a participação estatal na composição era superior a 20%, com destaque para os municípios de Diamante do Sul (36,22%), Boa Vista da Aparecida (32,02%) e Ramilândia (30,38%) e, municípios com participação inferior a 10%, sendo eles Capitão Leônidas Marques (6,30%), Cafelândia (7,20%) e Palotina (8,69%). Com relação a evolução da participação da Administração Pública na composição do produto, apenas três municípios apresentaram redução, sendo eles Jesuítas (-12,75%), Matelândia (-3,34%) e Pato Bragado (-0,99%). Os demais apresentaram incrementos em tal participação, com destaque para Iguatu com um acréscimo na participação de 66,86%, passando de 15,94% para 26,59%, sendo que na Mesorregião Oeste Paranaense no período de análise a média de incremento da participação pública no produto foi de 12,30%.

No período o gasto público total dos municípios do Paraná teve um acréscimo real de 18,83%, passando de R\$ 29,1 bilhões para R\$ 34,6 bilhões, sendo que deste total no ano de 2017 um valor de 69,04% era composto pelas funções do gasto público social (R\$ 23,9 bilhões).

Ao analisar a composição anual dos gastos públicos sociais dos municípios do Paraná no período, constata-se uma relativa estabilidade nas participações das funções, sendo a função Saúde a maior destinatária dos recursos (24,6% em média), seguida da função Educação (23,4%) e da função Urbanismo (11,1%). Tendo como base a evolução dos gastos é possível verificar que o maior incremento ocorreu na função Previdência Social (83,81%) e a maior redução na função Habitação (65,56%), possivelmente por ser essa função objeto de programas de habitação capitaneados pelas esferas estadual e principalmente federal.

Os municípios que compõem a Mesorregião Oeste Paranaense apresentaram no período um acréscimo real de 32,62% em seu gasto público total, passando de R\$ 3,2 bilhões para R\$ 4,2 bilhões e, dado esse aumento mais que proporcional ao total estadual, sua participação frente a este montante passou de 10,97% em 2013 para 12,24% em 2017. A participação percentual dos gastos públicos sociais frente ao total geral do gasto teve uma redução na mesorregião, passando de 67,19% para 65,34% no período, sendo que em 2017 esse valor foi igual a R\$ 2,7 bilhões.

Com base na composição anual dos gastos públicos sociais dos municípios da Mesorregião Oeste Paranaense também está presente uma relativa estabilidade nas participações das funções, sendo um comportamento muito semelhante ao percebido no âmbito estadual, com maior participação média das



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

funções Saúde (24,5%), Educação (24%) e Urbanismo (9,2%). Ao considerar a evolução dos gastos sociais ocorreram incrementos significativos nas funções Previdência Social (79,5%) e Saneamento (51,7%) e, a única redução, a exemplo do que aconteceu no montante estadual, ocorreu na função Habitação (64,27%).

No período ocorre um processo de aumento no gasto público social total *per capita* nos municípios da mesorregião, dado que até o ano de 2015 a maioria dos municípios estava situada nas duas faixas inferiores da distribuição, com valores abaixo de R\$ 2 mil e, no ano de 2016 passam a se situar a partir da faixa mediana, com gastos entre R\$ 2 mil e R\$ 3 mil.

Os municípios quase em sua totalidade (47 municípios) apresentaram variação positiva dos valores do gasto total *per capita*, com destaque para Medianeira, com um acréscimo de 76,7% no período e uma taxa geométrica de crescimento de 12,06; Terra Roxa com uma taxa geométrica de crescimento de 10,97 e uma variação positiva de 68,2% no período. Por outro lado os municípios de Foz do Iguaçu (-0,6%), Itaipulândia (-1,1%) e Diamante do Sul (-11,6%) tiveram variações negativas no gasto social total no período, porém é válido ressaltar que Itaipulândia embora tenha apresentado tal comportamento é o município com o maior valor nominal *per capita* na mesorregião.

Ao considerar todo o período, dado que os valores estão corrigidos para o ano-base 2017, o menor valor para o gasto público total *per capita* foi apresentado pelo município de Catanduvas no ano de 2013 (R\$ 963,06) e o maior valor pelo município de Itaipulândia no ano de 2016 (R\$ 4.246,83). Justamente coube ao município de Catanduvas o menor valor *per capita* nos anos de 2013 e 2017 (R\$ 1.428,21) e, ao município de Cascavel os menores valores nos anos de 2014 a 2016, sendo igual a R\$ 1.291,56, R\$ 1.344,60 e, R\$ 1.492,34 respectivamente.

Com base nas variáveis que apresentaram significância estatística no modelo proposto (Previdência Social, Saúde e Urbanismo), é possível perceber que os gastos públicos sociais *per capita* em Previdência Social foram mais expressivos no período nos municípios de Palotina (média de R\$ 308,03), Corbélia (R\$ 286,68) e Matelândia (R\$ 257,94).

Entre os anos de 2013 e 2017 a totalidade dos municípios apresentou variação positiva nos gastos com saúde, sendo a variação média de 34,1%. Os maiores incrementos percentuais e conseqüentemente as maiores taxas geométricas de crescimento entre os anos de 2013 e 2017 foram apresentados pelos municípios de Assis Chateaubriand (83,8% e 13,31), Catanduvas (76,5% e 12,03) e Capitão Leônidas Marques (63,3% e 10,30) e, na outra extremidade, o menor incremento foi apresentado pelo município de Foz do Iguaçu (3,3% e 0,65).

Os maiores valores nominais *per capita* foram obtidos pelo município de Itaipulândia nos anos de 2013, 2016 e 2017 (R\$ 1.391,14, R\$ 1.411,75 e R\$ 1.496,63 respectivamente) e, por Iguatu nos anos de 2014 (R\$ 1.395,01) e 2015 (R\$ 1.431,38). Por outro lado, os menores valores nominais *per capita* foram obtidos pelo município de Catanduvas nos anos de 2013 (R\$ 342,48) e 2014 (R\$ 437,83) e, pelo município de Cascavel nos anos de 2015 a 2017, sendo respectivamente iguais a R\$ 485,48, R\$ 529,47 e 579,56.

Os incrementos na função Urbanismo foram distintos entre os municípios da mesorregião, sendo que em 17 houve uma variação negativa e, nos demais (33) houve variação positiva. Os municípios de Medianeira (159,5%) e Santa Helena (116,7%) tiveram os maiores incrementos nos gastos públicos com urbanismo. No município de Medianeira o gasto *per capita* com Urbanismo era de R\$ 182,63 em 2013 e passou para R\$ 473,94 em 2017, resultando em uma taxa geométrica de crescimento igual a 21,01.

Ao considerar os valores nominais *per capita* o município de Cascavel obteve o menor valor no ano de



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

2013 (R\$ 45,45) e, o município de Serranópolis do Iguaçu apresentou o maior valor da série no ano de 2015, sendo igual a R\$ 1.058,76 e, ainda foi responsável pela maior média de gasto público municipal em Urbanismo na região no período, com um valor de R\$ 788,20.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a influência dos gastos públicos sociais municipais sobre o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios da Mesorregião Oeste Paranaense, no período entre os anos de 2013 e 2017 por meio de um modelo econométrico utilizando a técnica de dados em painel.

Existe um movimento de expansão do gasto público total e, a avaliação dos impactos de tal política fiscal expansionista sobre o crescimento econômico se torna fundamental para o fornecimento de subsídios para a decisão dos entes públicos em quais funções devem ocorrer os gastos.

O modelo proposto teve como variável dependente o Produto Interno Bruto *per capita* ajustado dos municípios, e como variáveis independentes os gastos públicos sociais municipais *per capita* das funções Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Habitação, Urbanismo e Saneamento. O painel de dados proposto caracterizou-se como um painel balanceado, dado que ocorre o mesmo número de observações para todos os municípios da mesorregião e, como um painel de dados curto, pois o número de sujeitos (50 municípios) é superior ao número de períodos (5 anos).

Os resultados obtidos pelo modelo, utilizando a técnica de estimação de efeitos fixo, demonstraram que entre os anos de 2013 e 2017, somente tiveram influência positiva e estatisticamente significativa sobre o crescimento econômico (PIB) dos municípios da Mesorregião Oeste Paranaense os gastos públicos com Previdência Social, Saúde e Urbanismo.

Em análise do estado do Paraná e da Mesorregião Oeste Paranaense, é possível visualizar determinado padrão com relação ao gasto público social e, apesar dos montantes nominais serem díspares, a proporção do gasto público social é próximo entre ambos, sendo igual a 64% e 67%, respectivamente.

Ainda, os gastos nas funções Saúde, Educação e Urbanismo receberam maior quantidade de recursos no período estudado. No entanto, a função que obteve maior evolução no período foi a Previdência Social, ao mesmo tempo em que houve queda no montante destinado a função Habitação.

Com relação à distribuição dos gastos públicos sociais *per capita* na função Saúde, todos os municípios obtiveram variações positivas entre 2013 e 2017, com destaque para os municípios de Assis Chateaubriand, Catanduvas e Capitão Leônidas Marques com os maiores incrementos percentuais. Quanto ao valor nominal *per capita*, Itaipulândia e Iguatu qualificaram-se com os valores mais altos, enquanto Catanduvas e Cascavel definiram-se com os menores valores.

A distribuição de gastos públicos sociais *per capita* na função Urbanismo obteve 33 e 17 municípios com variação positiva e negativa, respectivamente. Os municípios de Medianeira e Santa Helena foram as cidades com os maiores incrementos percentuais (superiores a 100%). O valor nominal *per capita* foi destaque para Serranópolis do Iguaçu em 2015, tendo em contraposição Cascavel com o menor valor dos municípios em 2013.

Como limitação da pesquisa pode-se apontar a falta de dados dos gastos públicos das esferas estaduais e federais em cada um dos municípios, tornando o valor do gasto público limitado ao realizado pela esfera municipal.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## REFERÊNCIAS DE LITERATURA

ANDRADE, Sandro Angelo; TEIXEIRA, Arilton; FORTUNATO, Graziela. Influência dos gastos públicos sociais sobre o PIB dos municípios do Estado de Minas Gerais. **Revista Economia e Gestão**, v. 14, n. 35, p. 112-130, abr./jun. 2014. Disponível em:

<http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/P.1984-6606.2014v14n35p112>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BALTAGI, Badi Hani. **Econometric analysis of panel data**. 3. ed. Chichester: John Wiley & Sons Inc., 2005.

BECERRA, Ligia Alba Melo; FORERO, Jorge Enrique Ramos. El gasto público en Colombia: Comparaciones internacionales, evolución y estrutura. **Revista de Economía Institucional**, v. 22, n. 42, p. 211-239, jan./jun. 2020. Disponível em:

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/6260/8186>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BOGONI, Nadia Mar; HEIN, Nelson; BEUREN, Ilse Maria. M. Análise da relação entre crescimento econômico e gastos públicos nas maiores cidades da região Sul do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 1, p. 159-179, jan./fev. 2011. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6987/5548>. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Gabinete do Ministro. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 1999. Seção 1:4.

CÂNDIDO JUNIOR, José Osvaldo. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, p. 233-260, jan./jun. 2001. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/77/88>. Acesso em: 10 fev. 2020

GUJARATI, Damodar N. **Econometria básica**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

GUJARATI, Damodar N.; PORTER, Dawn C. **Econometria básica**. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Divisão regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas**. 1990. Disponível em:

[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2269\\_1.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2269_1.pdf). Acesso em: 05 fev. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estimativas da População**.

Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em: 05 fev. 2020a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. Acesso em: 05 fev. 2020b.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – IPARDES.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Leituras Regionais: Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense.** Curitiba: IPARDES/BRDE, 2003. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/leituras\\_reg\\_meso\\_oeste.pdf](http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/leituras_reg_meso_oeste.pdf). Acesso em: 04 fev. 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NEDUZIAK, Luiz Carlos Ribeiro; CORREIA, Fernando Motta. Alocação dos gastos públicos e crescimento econômico: Um estudo em painel para os estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 616-632, ago. 2017. Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/71175/pdf\\_125](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/71175/pdf_125). Acesso em: 10 fev. 2020.

OLIVEIRA, Aline Sant Anna de; HASEGAWA, Marcos Minoru; THOMAZ, Rodrigo Alan. Gastos públicos e crescimento econômico: Uma análise para os municípios paranaenses. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos – RBERU**, v. 12, n. 4, p. 397-416, out./dez. 2018. Disponível em: <https://revistaaber.org.br/rberu/article/view/311/253>. Acesso em 11 fev. 2020.

REZENDE, Flávio da Cunha. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994). **Dados**, v.40, n. 3, 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300005&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 12 fev. 2020.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: Métodos e técnicas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SILVA, Christian Luiz da; LOPES, Carminda; MICHON JUNIOR, William. Intervenção do Estado e desenvolvimento local: Uma análise cross-section dos municípios paranaenses. **Interações (Campo Grande)**, v. 10, n.1, p. 41-53, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://www.interacoes.ucdb.br/interacoes/article/view/401/449>. Acesso em: 12 fev. 2020.

SILVA, Soraia Santos; TRICHES, Divanildo. Uma nota sobre efeitos de gastos públicos federais sobre o crescimento da economia brasileira. **Revista Brasileira de Economia**, v. 68, n. 4, p. 547-559, out./dez. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/3616>. Acesso em: 10 fev. 2020.

STIGLITZ, Joseph Eugene. **La economía del sector público.** 3. ed. Barcelona: Antoni Bosch Editor, 2003.

TESOURO NACIONAL. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi.** Disponível em: [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consultafinbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consultafinbra/finbra_list.jsf). Acesso em: 05 abr. de 2020.

WOOLDRIDGE, Jeffrey Marc. **Econometric analysis of cross section and panel data.** Cambridge: MIT Press, 2010.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## ST 1: ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### VALORIZANDO OS TERRITÓRIOS: DESENVOLVIMENTO REGIONAL PARA ALÉM DA DICOTOMIA RURAL E URBANO NA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL/RS

### VALUING TERRITORIES: REGIONAL DEVELOPMENT BEYOND THE RURAL-URBAN DICHOTOMY IN THE EXPERIENCE OF THE MUNICIPALITY OF SANTA CRUZ DO SUL/RS

Carlos Stavizki JUNIOR<sup>1</sup>, Cidonea Machado DEPONTI<sup>2</sup>

#### Resumo:

Este trabalho apresenta uma análise empírica do processo de desenvolvimento dos territórios, destacando as contradições da dicotomia existente entre as áreas rurais e urbanas. Utilizou-se o município de Santa Cruz do Sul, localizando na região interiorana do Rio Grande do Sul, como recorte empírico, devido as configurações econômicas e sociais do território, e pela importância da agricultura familiar em sua economia, através da cadeia produtiva do tabaco. Trata-se de uma discussão sustentada pela revisão bibliográfica sobre dicotomia rural e urbana, no contexto do desenvolvimento territorial, com base em literaturas contemporâneas e relacionadas com a área do Desenvolvimento Regional. Apresenta-se uma crítica ao modelo desenvolvimentista baseado na industrialização e urbanização do território, em detrimento da precarização de recursos governamentais no meio rural. Destaca-se a necessidade de valorizar as potencialidades do município, considerando o meio rural como parte intrínseca aos processos de desenvolvimento dos territórios.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Regional; Territórios; Meio Rural.

#### Abstract:

This paper presents an empirical analysis of the development process of territories, highlighting the contradictions of the existing dichotomy between rural and urban areas. The municipality of Santa Cruz do Sul was used as an empirical cutout due to the economic and social configurations

---

<sup>1</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNISC); Bacharel em Serviço Social; Membro do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional (GEPEDR/CNPq); Membro do Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR); e-mail: [cstavizki@unisc.br](mailto:cstavizki@unisc.br)

<sup>2</sup> Doutora em Desenvolvimento Rural (PPGDR/UFRGS); Mestre em Integração Latino-Americana; Bacharel em Ciências Econômicas (UFMS); docente e pesquisadora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR/UNISC); e-mail: [cidonea@unisc.br](mailto:cidonea@unisc.br)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

of the territory and the importance of family agriculture in its economy through the tobacco production chain. This is a discussion sustained by the bibliographical review on rural and urban dichotomy, in the context of territorial development, based on contemporary literature related to the area of Regional Development. It presents a critique of the developmental model based on the industrialization and urbanization of the territory, to the detriment of the precariousness of government resources in the rural environment. It highlights the need to enhance the potential of the municipality, considering the rural environment as an intrinsic part of the development processes of territories.

**Keywords:** Regional Development; Territories; Rural Environment.

## INTRODUÇÃO

A discussão em torno do desenvolvimento territorial é marcada por uma série de eventos, concepções e conceitos, por vezes convergentes e outras complementares, porém ainda majoritariamente fundamentadas na lógica de desenvolvimento pela urbanização. Neste trabalho, utiliza-se uma visão ampliada sobre desenvolvimento e sobre o papel dos territórios, considerando suas determinações, que extrapolam o reducionismo causado pela dicotomia rural e urbano, considerando um mais desenvolvido que o outro. A ideia de que o desenvolvimento dos territórios rurais vem com sua urbanização desqualifica as dinâmicas culturais, sociais, políticas e produtivas do meio rural.

Este trabalho visa questionar essa lógica, pensando em novos modelos de avaliação do desenvolvimento territorial e regional, dialogando entre autores clássicos e contemporâneos da economia política e dos estudos de desenvolvimento regional. Como cenário e exemplo para esta discussão, escolheu-se o município de Santa Cruz do Sul, na região interiorana do estado do Rio Grande do Sul, Brasil. O município possui características pertinentes ao debate, considerando que parte de sua economia está baseada em atividades agrícolas, sendo a produção e o beneficiamento da folha de tabaco a principal delas. Além disso, o município é um polo industrial para a região do Vale do Rio Pardo, vinculado a produção de tabaco, que caracteriza e estrutura o desenvolvimento urbano do município e exerce influência direta no planejamento do território. Devido a presença de empresas transnacionais, a área urbana do município vem se expandindo, criando disparidades na aplicação de recursos públicos entre o meio rural e a cidade.

Para embasar este debate, o trabalho divide-se em duas partes: Primeiro, apresenta-se o município de Santa Cruz do Sul a partir de determinações que dialoguem com o desenvolvimento regional e territorial, como sua cadeia produtiva do tabaco, por exemplo. A segunda parte dedica-se a discussão sobre o Desenvolvimento Regional, compreendendo a região como um território constituído a partir de interesses globais e locais. Por fim, apresenta-se considerações sobre os temas abordados, destacando as relações que amenizam a visão dicotômica sobre o território.

## O Desenvolvimento Territorial no município de Santa Cruz do Sul/RS

O município de Santa Cruz do Sul é um território localizado no centro do estado do Rio Grande do Sul e compõe a região do Vale do Rio Pardo (VRP), sendo atualmente o 15<sup>a</sup> município mais



OBSERVADR

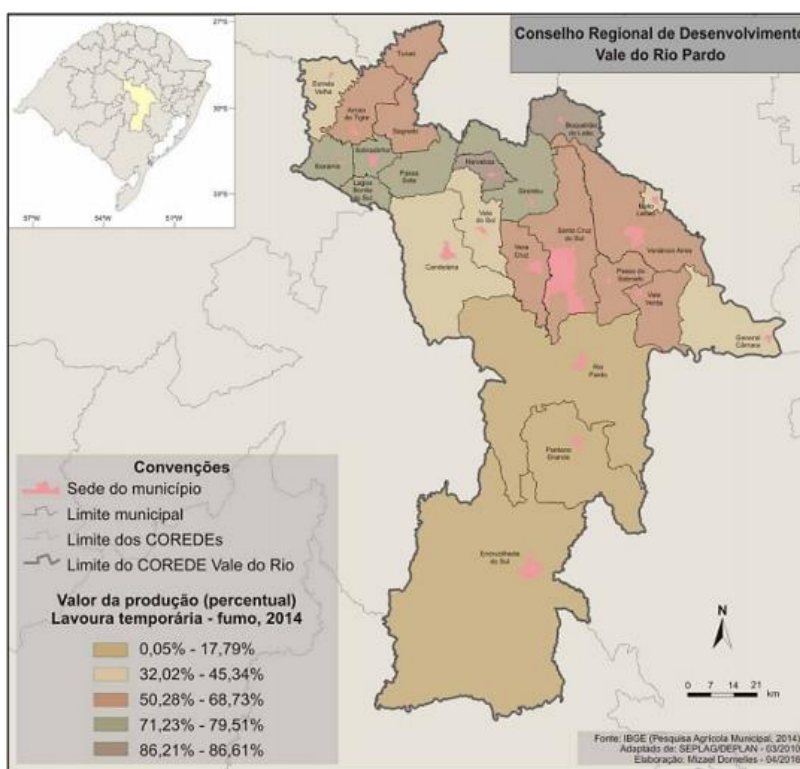




populoso do estado, com população estimada em 129.427 habitantes (IBGE, 2019). O município possui o maior PIB da região do VRP e a 8ª maior economia do estado, baseada majoritariamente no cultivo, tratamento e produção da folha de tabaco. Destaca-se que Santa Cruz do Sul apresenta o maior complexo agroindustrial para beneficiamento da folha de tabaco e abriga as maiores indústrias fumageiras do mundo (CADONÁ, 2015).

Sua economia, baseada majoritariamente na produção do fumo, repercute fortemente no desenvolvimento regional do Vale do Rio Pardo, além de ser um fator determinante na produção de riqueza e capital na região, composta por municípios que possuem relação direta com o plantio e beneficiamento da folha de tabaco. A região é responsável por parte significativa da produção de tabaco nacional e possui o maior complexo industrial para beneficiamento da folha de fumo do país (PETRY; SILVEIRA, 2017, p. 36). O mapa a seguir localiza a região, segundo a regionalização do Conselho Regional de Desenvolvimento para o Vale do Rio Pardo (COREDE/VRP) e evidencia a relação da produção do tabaco nas economias dos municípios da região.

### Mapa 1. Participação da produção de tabaco na economia dos municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento para o Vale do Rio Pardo (COREDE/VRP), em 2016.



Fonte: Elaborado por Mizael Dornelles a partir da Pesquisa Municipal IBGE (2016).

Nota-se que a produção de tabaco está presente em todos os municípios da região, sendo mais expressiva nos municípios do centro e norte do Vale do Rio Pardo. Santa Cruz do Sul e municípios vizinhos, como Vera Cruz, Venâncio Aires, Passo do Sobrado e Vale Verde, possuem mais de



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

50% de sua lavoura temporária baseada na cultura do tabaco. Alguns municípios, como Herveiras e Boqueirão do Leão, possuem uma participação superior à 86,21% de suas lavouras temporárias voltadas a produção de fumo. Neste sentido, entende-se a relevância do meio rural para a produção de riqueza na região, considerando que a produção de tabaco é realizada, quase que exclusivamente, através da agricultura familiar.

Destaca-se, que apesar da forte presença da produção agrícola do tabaco na região, as indústrias de beneficiamento e exportação desta matéria prima estão centralizadas em poucos municípios, sendo Santa Cruz do Sul o principal entre estes. O município abriga o maior complexo industrial de tabaco do país, o que repercute fortemente na estrutura e organização do território, além de ser considerado um fator determinante no grau de desenvolvimento econômico e social do Vale do Rio Pardo (CADONÁ, 2015; PETRY; SILVEIRA, 2017). Entretanto, apesar do impacto econômico para o desenvolvimento, a produção de tabaco na região possui reflexos contraditórios ao desenvolvimento dos municípios (ETGES, 2001).

Etges (2001), ao discutir sobre o processo de globalização na região do Vale do Rio Pardo, relata que a produção de tabaco é essencialmente agrícola e realizada em diversos municípios no Sul do Brasil, porém, 80% do seu beneficiamento (preparação da folha para uso industrial) é realizado nos municípios de Vera Cruz, Venâncio Aires, Rio Pardo e, principalmente, Santa Cruz do Sul (ETGES, 2001, p. 8). A centralização deste beneficiamento e consequentemente a produção industrial necessária, se expressa na distribuição desigual da riqueza gerada pela agricultura, absorvida na forma de retorno fiscal (IPI, ICMS, PIS, CONFINS etc.) por estes quatro municípios. Esta dinâmica da cadeia produtiva do tabaco na região, faz com que os municípios com maior grau de desenvolvimento industrial concentrem a riqueza produzida pelos demais, abrindo caminho para o monopólio industrial na região, encabeçado por empresas transnacionais presentes na região. A autora enfatiza ainda que, apesar de haver um crescimento econômico através da produção do tabaco, a região concentra alguns dos municípios mais pobres do estado do Rio Grande do Sul.

[...] trata-se de uma região que produz um dos principais produtos de exportação do Estado do Rio Grande do Sul e do país, que gera lucros fantásticos às empresas do setor, ao mesmo tempo em que tem contribuído, historicamente, de forma marcante, na arrecadação de impostos em nível nacional, na medida em que, em média, 66% do preço de uma carteira de cigarros corresponde a impostos, recolhidos aos cofres públicos. Cabe ressaltar, entretanto, que ao longo dos últimos anos aproximadamente 70% da produção do tabaco do sul do país vem sendo exportada, ou seja, não sofre incidência de impostos, mais um fator que tem contribuído para incrementar os lucros fantásticos das empresas do setor. (ETGES, 2001, p. 8).

A partir disso, destaca-se que a compreensão de “desenvolvimento” não se limita as determinações econômicas de um território ou ao seu grau de produção de riqueza. No caso do Vale do Rio Pardo, nota-se que as mesmas empresas responsáveis por trazer “desenvolvimento” para os municípios, são também as principais responsáveis pela pobreza e desigualdade da região. Milton Santos (2006) discute este fenômeno a partir da ideia de “gestão externa dos territórios”, onde as empresas passam a exercer poder determinante em um território ou região, condicionando o Estado (gestor oficial do território) a servir aos interesses destas empresas a medida em que avança a globalização da tecnologia e da economia (SANTOS, 2006, p. 164).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Assim, compreende-se que o desenvolvimento econômico da região e do próprio município de Santa Cruz do Sul, traz consigo contradições inerentes a cadeia produtiva do tabaco – principal atividade econômica do Vale do Rio Pardo. Além disso, a ideia de desenvolvimento baseado apenas no crescimento econômico ou industrial de uma região, carrega em si a contradição de um desenvolvimento frágil e que pouco contribui para um desenvolvimento sustentável do território. A partir de Santa Cruz do Sul, percebe-se que a riqueza produzida pelas indústrias fumageiras é ínfimo se comparado a riqueza extraída da região. Neste processo, os municípios, e mais especificamente os agricultores, perdem a maior parte da riqueza produzida para as empresas transnacionais, que transferem essa riqueza para fora do território, ao mesmo tempo em que produzem um discurso desenvolvimentista, baseado na exploração da agricultura familiar e no próprio enfraquecimento da capacidade de desenvolvimento dos territórios (ETGES, 2001; CADONÁ, 2015).

É importante destacar que a produção do tabaco se reproduz na região do Vale do Rio Pardo dentro de um contexto histórico e cultural, tido como patrimônio da imigração alemã na região. Uma parcela significativa da população do município de Santa Cruz do Sul é descendente de imigrantes alemães, muitos ligados a agricultura e ao plantio do tabaco por gerações, cultivando além do fumo, uma história regional. Considera-se que esta característica local é importante para analisar o desenvolvimento territorial, por se expressar na organização política do território que buscou ao longo dos anos um desenvolvimento que acabou ampliando as desigualdades das regiões rurais e interioranas.

## A dicotomia rural e urbano no território e suas consequências

Como apresentado, o município de Santa Cruz do Sul é um território com um contexto histórico, econômico e cultural singular, tendo dinâmicas e relações de produção sustentadas por uma economia pouco diversificada e genuinamente centralizadora. Segundo índices de crescimento econômico e de desenvolvimento humano, as taxas do município são superiores à média nacional e estadual (IBGE, 2010), possuindo um importante complexo industrial, que resulta na ampliação do espaço urbano devido a migração da força de trabalho e mantendo, aproximadamente, 15% da população vivendo em territórios rurais (IBGE Cidade, 2019). Apesar da agricultura familiar ser o pilar de sua economia, entende-se que o município é predominantemente urbano, com uma parcela da população superior a 80% vivendo na cidade. Além disso, Santa Cruz do Sul é a única cidade média da região do Vale do Rio Pardo, com uma população estimada em 130.416 habitantes (IBGE Cidade, 2019). A urbanização, causada especialmente pela instalação da indústria no território, fez com que o município se torna-se uma das principais economias do estado, com um PIB per capita de R\$ 64.653,78, em 2017. Contudo, o desenvolvimento urbano ocasionado pela instalação de plantas industriais ampliou os níveis de desigualdade entre as regiões rurais e urbanas, mesmo que a fonte da riqueza do município seja oriunda das áreas interioranas.

Para pensar em desenvolvimento de um território, deve-se antes conceituar o que é considerado desenvolvimento, sendo este um tema utilizado por diferentes ciências e consequentemente, com diferentes interpretações e utilidades. É necessário compreender que a ideia de desenvolvimento é um conceito construído, tendo sua origem na comparação de países “desenvolvidos” com países “não desenvolvidos”, datado no processo de avanço da lógica industrial da Europa para os países



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

latino-americanos (MYRDAL, 1965; ROSTOW, 1974). A ideia de classificar o desenvolvimento dos territórios com base em suas capacidades de produção, riqueza ou nível de industrialização serviu como base teórica para a expansão do capitalismo no continente americano. Com a proposta de reproduzir nos países latinos as mesmas etapas de industrialização europeia, e consequentemente os mesmos níveis de desenvolvimento, os territórios foram submetendo-se a lógica de desenvolvimento econômico. Neste período (1930), o Brasil assumiu uma agenda desenvolvimentista, passando a investir em projetos de desenvolvimento do país, visando construir complexos industriais em todo o território nacional. Assim surgem as primeiras grandes cidades, formadas por trabalhadores oriundos das regiões rurais e interioranas do país, que passam a viver ao entorno dos complexos industriais. Meio século depois, a maioria da população brasileira já vivia nas cidades, criando uma dicotomia entre os níveis de desenvolvimento das áreas urbanas e rurais, principalmente pelo beneficiamento das empresas através de políticas públicas de desenvolvimento da infraestrutura das cidades, necessária para expansão da indústria.

Favareto et al. (2015), no texto “território importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil”, afirmam que a migração da mão de obra das áreas rurais para as cidades ampliou a dicotomia entre o rural e o urbano, classificando o desenvolvimento territorial no comparativo entre as regiões rurais e a região metropolitana. Esta comparação influenciou em uma série de justificativas para expansão da industrialização para as regiões rurais, a exemplo do município de Santa Cruz do Sul. Com a vinda das indústrias fumageiras para a região, o processo de urbanização se instituiu no território, formando a primeira cidade média do Vale do Rio Pardo. Contudo, assim como destacado pelos autores, esta relação não deve ser a única ao se considerar o desenvolvimento dos territórios.

Em síntese, uma visão condizente com as interdependências e com a complexidade da trama territorial que sustenta o mundo contemporâneo precisa ir além das abordagens da dicotomia, que marca boa parte da tradição da sociologia e da economia rural, ou do *continuum* presente em estudos de viés urbano sobre o espaço e o território, **indo em direção a uma abordagem verdadeiramente relacional**. (FAVARETO et al., 2015, p. 21, grifo nosso).

A abordagem relacional, destacada nesta passagem, refere-se à complexidade dos territórios e de suas determinações, especialmente no contexto atual das sociedades capitalistas e de suas formas de produção e reprodução da vida. A relação entre o Rural e o Urbano são intrínsecas e para pensar em planejamento territorial ou em desenvolvimento territorial e regional, é necessário que se utilize uma abordagem que relacione estes espaços e suas características.

Veiga (2002), ao refletir sobre o desenvolvimento territorial, explica que as configurações físicas e naturais de um território influenciam em seu desenvolvimento, assim como as condições de educação, mobilidade, moradia, entre outras características que tornam uma região propícia ao desenvolvimento industrial e urbano. Contudo, as regiões desenvolvem-se em ritmos diferentes e de forma relacional, o que significa a retração de um território diante do crescimento de outro. Em



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

modo geral, isto se expressa no desenvolvimento econômico dos territórios urbanos e no aumento da pobreza dos territórios rurais e interioranos do Brasil.

Durante a “era de ouro” (1948-73), a preocupação de minorar as distorções espaciais fatalmente provocadas pelo crescimento econômico levou à montagem de estruturas administrativas cuja principal missão seria a de “planejar” ou “ordenar” o povoamento (ou ocupação) de territórios nacionais mediante determinadas orientações de investimentos públicos em infraestrutura e várias formas de incentivos e regulamentações sobre os investimentos privados. (VEIGA, 2002, p. 12).

Com o aumento desta dicotomia territorial, o estado passa a intervir e planejar o desenvolvimento dos territórios, porém considerando ainda a questão econômica como principal medida de avaliação do desenvolvimento. Surge então a necessidade de pensar outras formas de desenvolvimento, condizentes com a realidade regional e considerando as características particulares dos territórios. De fato, o urbano representa uma parcela pequena do território nacional, mas concentra as principais instituições de pesquisa e de planejamento das políticas públicas, assumindo a prepotente missão de “explicar o rural”. Favareto et al. (2015) destaca esta questão ao utilizar o rural como representação da ideia de territórios interioranos, por possuir na agricultura sua base econômica principal.

É preciso admitir que há alguma imprecisão nesta opção: áreas do litoral têm características rurais, mas geograficamente não seriam consideradas interior; áreas interioranas podem ter grandes centros urbanos. Mais claramente, o recorte espacial aqui adotado cobre o Brasil não metropolitano. Os territórios aqui abordados são regiões que guardam características essencialmente rurais, mesmo com a presença de centros urbanos. (FAVARETO et al., 2015, p. 22).

Neste sentido, compreende-se que a região do Vale do Rio Pardo é um território essencialmente rural com a presença de centros urbanos; assim como Santa Cruz do Sul é um território essencialmente urbano, mas com forte relação com o meio rural. A urbanização do município é reflexo do processo de industrialização, enquanto em outros municípios da região, como Rio Pardo, Venâncio Aires e Candelária - territórios essencialmente rurais - vivenciam um processo de urbanização, mesmo sem o avanço da industrialização em suas áreas urbanas. No entanto, entende-se que a urbanização espaços próximos ao polo industrial da região é reflexo da própria dinâmica de urbanização dos territórios, considerando que parte significativa dos trabalhadores da indústria e comércio de Santa Cruz do Sul, vivem nos municípios vizinhos.

Rostow (1974), conceitua este processo como “transbordamento do processo de desenvolvimento”, reflexo da quantidade de investimentos e serviços necessários para implementar uma determinada cadeia produtiva, neste caso, a produção de tabaco. Neste âmbito, a face atual do capitalismo, marcado pela globalização, se expressa efetivamente na exploração do território, pois condiciona o espaço local a adequar-se e desenvolver-se conforme os interesses do mercado. No exemplo de Santa Cruz do Sul, a vinda das indústrias fumageiras e da formação de um espaço urbano, forçou o estado a investir em políticas públicas de infraestrutura e seguridade social, os quais repercutem na valorização do espaço urbano e desvalorização do rural. As empresas internacionais utilizam-se desta infraestrutura para aumentar seus lucros e melhorar a qualidade do



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

processo produtivo. Ao mesmo tempo, empresas locais desenvolvem-se na prestação de serviços para esta indústria, gerando um processo de desenvolvimento econômico regional (ETGES, 2001; CADONÁ, 2015; PETRY; SILVEIRA, 2017).

Contudo, este fenômeno, que na sua aparência se mostra como uma forma de desenvolvimento relacional entre rural e urbano, na prática reforça a dicotomia entre estes dois espaços, da mesma forma (porém em menor escala) entre as áreas metropolitanas e interioranas. Mesmo sendo do rural a matéria prima essencial para a produção da indústria e da riqueza de Santa Cruz do Sul, o investimento governamental em políticas de bem-estar, saúde, educação, infraestrutura etc. é evidentemente superior na área urbana (ETGES, 2001). Este efeito contraditório do desenvolvimento a partir da industrialização e urbanização, já foi destacada por Myrdal (1965), quando afirma que “o jogo das forças de mercado tende, em geral, a aumentar e não diminuir as desigualdades regionais” (MYRDAL, 1965, p. 51).

Ora, se a lógica de desenvolvimento através das áreas urbanas prejudica as áreas interioranas, se faz necessário criar propostas de desenvolvimento para os territórios, alinhado com o planejamento democrático e a equidade na distribuição de riquezas do território. Favareto et al. (2015), explica que para mudar esta lógica, se faz necessário criar formas mais democráticas e diversificadas de gestão do território, criando estruturas econômicas e sociais alinhadas aos interesses da maioria da população e que não apenas aos interesses do mercado, do capital e da elite econômica, tanto a nacional como a internacional (FAVARERO et al., 2015, p. 28).

## Considerações Finais

As concepções sobre desenvolvimento das regiões e territórios possuem em sua origem preceitos de desigualdade, ao se fundamentar na lógica de comparação entre os países. Cada território possui características incomparáveis a outros, seja em sua configuração física e geográfica, quanto em sua cultura política e estrutura social. Ao desconsiderar estas características e submeter todos os territórios a mesma régua de crescimento econômico, amplia-se as diferenças sociais entre locais de uma mesma região, ou entre áreas de um mesmo local, como acontece entre a área urbana e rural do mesmo município.

Neste trabalho, buscou-se demonstrar, a partir do exemplo do município de Santa Cruz do Sul, como o desenvolvimento baseado na industrialização e urbanização tende a ampliar as desigualdades e a suprimir as características locais, dentro do território. A região do Vale do Rio Pardo exemplifica os efeitos da tradicional forma de desenvolvimento, onde a riqueza produzida no território é explorada por interesses exógenos, e por vezes, contrários ao próprio desenvolvimento do território. Esta discussão extrapola as argumentações trazidas neste trabalho, pois suas relações não condizem apenas as estruturas econômicas ou produtivas da região. A dinâmica de exploração do território pela lógica de mercado, se expressa na desigualdade de investimentos governamentais entre as áreas urbanas e o meio rural. Contudo, isto se expressa também nas dinâmicas sociais, culturais, políticas e históricas do território, que cria, a partir deste contexto, uma dicotomia, onde o rural é visto como menos desenvolvido que o urbano, tanto na escala local quanto na regional.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Entretanto, o município de Santa Cruz do Sul possui um importante aliado no processo de pensar novas formas de desenvolvimento de seu território e para superação da lógica dicotômica de se planejar a região. Trata-se do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), que demonstra ser, a mais de 25 anos, um importante espaço de pesquisa e intervenção na realidade da região do Vale do Rio Pardo. As contribuições do PPGDR

Por fim, ressalta-se que a tarefa de produzir novos olhares para o desenvolvimento dos territórios rurais e interioranos do Brasil está condicionada a capacidade dos territórios de produzir este novo olhar. O desafio de criar um desenvolvimento que não esteja condicionado ao mercado e interesses internacionais é emergente. Ao pensar no desenvolvimento dos territórios, sem os interesses de exploração e subordinação no qual o sistema capitalista se fundamenta, é possível deslumbrar novas possibilidades, capazes de diminuir as desigualdades regionais a ampliar a qualidade de vida no meio rural.

**Agradecimentos:** Agradeço o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), através da bolsa PROSUC/CAPES - Modalidade I.

## REFERÊNCIAS:

ANES, Carlos Eduardo Ruschel; DEPONTI, Cidonea Machado; AREND, Silvio Cezar. **O desenvolvimento de arranjos produtivos locais no Rio Grande do Sul: planejamento e diretrizes.** Ágora. Santa Cruz do Sul, v.17, n. 02, p. 117-126, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/agora/article/view/8107>. Acesso em: set. 2020.

CADONÁ, Marco André. **A indústria fumageira e o mercado de trabalho de Santa Cruz do Sul-RS.** Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, Blumenau, 3 (1), p. 205-221, outono de 2015. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/4641/pdf>. Acesso em: set. 2020.

ETGES, Virginia Elisabeta. **A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo.** In: VOGT, Olgário e SILVEIRA, Rogério. Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2001.

FAVARETO, Arilson. et al. **Territórios importam – Bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil.** Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade – Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-46, dez. 2015. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/316175104\\_Territorios\\_importam\\_-\\_bases\\_conceituais\\_para\\_uma\\_abordagem\\_relacional\\_do\\_desenvolvimento\\_das\\_regioes\\_rurais\\_ou\\_interioranas\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/316175104_Territorios_importam_-_bases_conceituais_para_uma_abordagem_relacional_do_desenvolvimento_das_regioes_rurais_ou_interioranas_no_Brasil). Acesso em: out. 2020.

MELO, Ana Isabel. **Distritos Industriais Marshallianos: o caso de Águeda.** Revista Portuguesa de Estudos Regionais, N.º 12, 2006, p. 29-52. Disponível em: [http://www.apdr.pt/siterper/numeros/rper12/art02\\_rper12.pdf](http://www.apdr.pt/siterper/numeros/rper12/art02_rper12.pdf). Acesso em: ago. 2020.



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 2ª ed. Editora Saga. Rio de Janeiro, 1965.

ROSTOW, Walt Whitman. **As cinco etapas do desenvolvimento – um sumário**. In: Etapas do desenvolvimento econômico (um manifesto não-comunista). Rio de Janeiro, Zahar editores, 1974.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 2. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

VEIGA, José Eli da. **A face territorial do desenvolvimento**. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 3, N. 5, p. 5-19, set. 2002. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/ppgdtsa/files/2014/10/Texto-Veiga-J.-E.-A-face-territorial-do-desenvolvimento.pdf>. Acesso em: set. 2020.

PETRY, Heitor Álvaro; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. **Plano estratégico de desenvolvimento regional do Vale do Rio Pardo (2015-2030)**; [recurso eletrônico]; EDUNISC; Santa Cruz do Sul; 2017, 408 p. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/1761>. Acesso em: out. 2020.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## ST 1: ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### O RURAL NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL: CATEGORIAS DE ANÁLISE E REPRESENTAÇÕES

#### THE RURAL IN TERRITORIAL PLANNING: ANALYSIS CATEGORIES AND REPRESENTATIONS

Cássio Alexandre BARIVIEIRA<sup>1</sup>, Silvia Lima de AQUINO<sup>2</sup>

#### Resumo:

O objetivo principal deste trabalho, parte da elaboração de uma reflexão acerca do termo rural, buscando identificar as pré-noções e concepções espontâneas que estão ligadas ao conceito e que por vezes dificultam a sua interpretação, ou enviesam as políticas públicas que tratam do mesmo. A partir de uma revisão bibliográfica, buscou-se evidenciar a genealogia da disputa dualista a que o rural está atrelado. Posteriormente, apresenta-se o papel assumido pelo Estado Novo, como agente portador de uma visão de modernidade, associada a urbanização, o papel da literatura pré-modernista na construção das representações acerca do rural e do homem do campo, e também, o papel da sociologia rural enquanto agente que reificou a tendência de se valorizar o urbano. Semelhante a isto, demonstra-se a tendência predominante do planejamento territorial em reificar estas disputas dualistas, sobrepondo o urbano sobre o rural, revelando as lacunas não preenchidas do planejamento territorial do Brasil. Ao final, é apresentado um panorama acerca do rural e as três correntes de pensamento que categorizam este espaço no Brasil na contemporaneidade.

**Palavras-chave:** categoria analítica; representações; dicotomia; planejamento; território.

#### Abstract:

The main objective of this work, part of the elaboration of an reflection about rural term, seeking to identify the pre-notions and spontaneous conceptions that are linked to the concept, and that sometimes hinder interpretations or bias the public policies that deal with it. From a bibliographic review, sought to highlight the genealogy of the dualistic dispute to which the rural is linked. Subsequently, the role assumed by the New State is presented, as an agent with a vision of modernity associated with urbanization, the role of pre-modernist literature in the construction of representations about the rural and rural people, and also, the role of rural sociology as an agent that reified the tendency to value the urban. Similar to this, demonstrates the predominant tendency of territorial planning to reify these dualist disputes, overlapping the urban over the rural, revealing one of the unmet gaps in Brazil's territorial planning. At the end, is presented three currents of thought that categorize this space in Brazil today.

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento - UFRGS - Litoral Norte. E-mail: cassio.bariviera@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutora em Ciências Sociais - Professora Adjunta - Departamento Interdisciplinar. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte. E-mail: silvia.aquino@ufrgs.br.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Keywords:** Analysis categories, representations, dichotomy, planning, territory.

## INTRODUÇÃO

Opiniões políticas, história pessoal, o senso comum popular e o senso comum erudito, ambos podem ser caminhos capazes de enviesar a maneira como o observador interpreta o seu objeto. No caso da ciência, para que haja a conquista do fato científico, é necessário desenvolver sobre ele um processo analítico, capaz de colocar em jogo tanto as classificações e representações espontâneas, como também as verdades cientificamente aceitas, ou as que se passam por elas, como é o caso do senso comum erudito, recusando o empirismo que reduz o fato científico a uma mera constatação.

No caso do planejamento territorial, pressupõe-se a necessidade de uma compreensão mais abrangente dos espaços rurais, visto as suas múltiplas dimensões: a dimensão física, representada pela ocupação do território e aos seus símbolos, a dimensão do espaço vivido, abarcando as particularidades do modo de vida e a referência identitária e a dimensão de lugar de onde se vê e se vive o mundo, ou seja, onde se dá a cidadania do homem e da mulher rural e sua inserção nas esferas mais amplas da sociedade. (BACELAR, T. et al., 2014: sp).

A realidade rural não pode ser mais concebida de forma isolada, vistas as suas crescentes relações de interdependência. Assim sendo, o objetivo principal deste trabalho é o de elaborar uma reflexão sistemática acerca do termo rural, engendrado principalmente pela ideia da dualidade entre campo e cidade, buscando “interrogar sistematicamente o caso particular, constituído em ‘caso particular do possível’, como diria Bachelard, para retirar dele as propriedades gerais ou invariantes que só se denunciam mediante uma interrogação assim conduzida” (BOURDIEU, 2002, p. 32), buscando evidenciar uma necessidade de compreensão conceitual que está para além da academia, portanto, também no cotidiano daqueles que planejam e agem diretamente sobre estes espaços.

A importância deste trabalho se dá pela necessidade de refletir acerca das questões que rondam o imaginário social acerca do rural, as pré-noções e concepções espontâneas que estão ligadas ao conceito e que por vezes dificultam a sua interpretação, assim como, problematizar as classificações atribuídas a ele nas mais diversas esferas sociais, visto que estas incidem de forma direta sobre o imaginário das populações, sobre as políticas públicas e até mesmo sobre os seus agentes promotores.

Enquanto caminho metodológico, parte-se da premissa da construção de uma linha do tempo, a qual tem a finalidade de evidenciar a genealogia desta disputa dualista a que o rural está atrelado. Através de uma revisão bibliográfica, buscar-se-á identificar a história social do rural,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

evidenciando o modo como este objeto se constituiu, se institucionalizou, e a quais agentes sociais e interesses ele está a serviço.

A revisão bibliográfica deste trabalho se deu em dois momentos, o primeiro deles foi composto pela busca de informações, de forma a alimentar a construção da ideia norteadora através de leituras e da organização dos fatos, e o segundo, pela seleção das informações e materiais considerados válidos para a sua integração. Enquanto reflexão, cabe mencionar que a produção do conhecimento não se dá de forma isolada, mas sim numa busca contínua, a qual cada nova informação inserida é utilizada de forma a completar ou contestar aquilo que está sendo abordado. (ALVES, 1992, p. 54).

Segundo Alves (1992) o papel da revisão bibliográfica é o de iluminar o caminho a ser percorrido pelo pesquisador, desde a definição do seu problema de pesquisa, até a correta interpretação dos seus dados. A má qualidade desta revisão pode comprometer todo um estudo, evidenciando o importante papel da vigilância epistemológica sustentado por Bourdieu (1999).

Iniciando pela teoria materialista de Lefebvre (2001, p. 49), apresenta-se o surgimento dessa dualidade através da divisão social do trabalho, e em contraposição, traz-se a teoria idealista de Maria Isaura de Queiroz (1979), a qual sustenta que são as construções históricas as responsáveis pela distinção entre o urbano e o rural.

Na sequência, são levantados dados referentes aos períodos da primeira república e também do papel do Estado Novo como agente impulsionador da ideia de cidade enquanto modelo de organização social e espacial desejado. Junto a isto, são apresentados os dados referentes aos processos de modernização da agricultura ocasionados pela revolução verde e também o papel da literatura pré-modernista brasileira na construção das representações acerca do rural e do homem do campo, assim como, o papel da sociologia rural enquanto agente que reificou a tendência de se valorizar o urbano.

Em seguida, elabora-se um panorama contemporâneo acerca do termo, abordando o fato de que a medida em que a introdução de direitos subjetivos e a inclusão de grupos sociais historicamente marginalizados passaram a ser incluídos nos debates, mudanças conceituais acerca do rural foram ocorrendo, iniciando um processo capaz de incidir mais diretamente no imaginário social e no sistema de estratificação vigente. Por fim são apresentadas as três correntes de pensamento que categorizam o rural no Brasil contemporaneamente segundo a autora Maria José Carneiro, os quais podem e devem servir de base para a elaboração de planejamentos mais coerentes com a realidade do rural Brasileiro da atualidade. Ao final, são tecidas as considerações finais e apresentadas as referências bibliográficas utilizadas.



OBSERVADR







## A HISTÓRIA SOCIAL DO RURAL E O PLANEJAMENTO

Modernidade e globalização são processos que tem recebido atenção da teoria sociológica contemporânea, visto que tais processos corroboram com novas formações sociais e, por conseguinte, desencadeiam de rupturas e descontinuidades na própria teoria sociológica. (BECK, 1999; GIDDENS, 1991; CASTELLS, 1999).

Champagne (1996) sustenta que devido a difusão das ciências sociais e ao próprio fato de o mundo estar cada vez mais “trabalhado” por elas, por vezes é difícil distinguir uma ideologia espontânea e o que poderia ser considerado como uma análise quase sociológica. Durkheim (1995, p. 16) afirmava a existência de um corte radical entre o que ele designava como pré-noções, “que são os frutos da experiência banal[...] formados pela prática e para ela” e as noções propriamente científicas, cujas o sociólogo deve elaborar e pôr em prática. As fronteiras entre essas duas vertentes ficaram menos definidas e movediças com o tempo, resultando no que Durkheim (1995) denominou como um senso comum erudito, uma espécie de mistura entre senso comum corrente e os produtos das ciências sociais. Para Melo (2006) a separação entre estas vertentes se dá pela racionalidade, onde o cientista não se aproxima do objeto baseado na experiência comum, mas sim através da teoria. (MELO, 2006, p. 03).

Para que o conhecimento comum das opiniões, crenças e preconceitos, juízos relacionados à sua posição social e econômica e do conhecimento teórico baseado em leis gerais não influenciem as análises e resultados das pesquisas sociais, Bourdieu, assim como Bachelard, propõem a “vigilância epistemológica”, como um método a ser seguido.

Logo, para que haja a conquista do fato científico, construído e constatado, segundo Bachelard (1972), é necessário desenvolver sobre ele um processo analítico e reflexivo, recusando o empirismo que reduz o fato científico a uma mera constatação. Elias (2008) nos sugere como parte do procedimento científico, a ruptura com o objeto a que estamos lidando, tratando-o com base em fatos, hipóteses e dados e não apenas com a confirmação de ideias, concepções e percepções que as pessoas têm sobre a própria sociedade e a vida. E para isto, não basta apenas a aplicação de técnicas científicas aos objetos da “sociologia espontânea”. Conforme Bourdieu (1999), é necessário inserir o objeto em uma problemática, a fim de identificar a serviço e interesses de quem ele ocorre, o seu período histórico e a maneira como se institucionaliza enquanto produto de um trabalho social.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Acerca do rural, é possível perceber o surgimento de importantes rupturas conceituais de maneira acentuada, principalmente a partir da metade do século XX. Carneiro (1998) comenta que o ritmo das mudanças sociais transformara as noções de “urbano” e “rural” em categorias simbólicas, elaboradas a partir de representações oriundas de diferentes vertentes, que não necessariamente correspondem à realidade do objeto.

Partindo do que defende Lenoir (1996) de que todos os princípios utilizados para a classificação dos sujeitos em nossa sociedade, até mesmo aqueles que nos parecem ter origem na natureza, como a idade e o sexo, são construções sociais, é fundamental entender as origens das classificações que definem o urbano e o rural.

Para Lefebvre (2001) a construção dessa diferenciação se deu em princípio devido a divisão social do trabalho, onde primeiro ocorre uma diferenciação dentro da cidade, entre o trabalho da indústria e o trabalho do comércio e depois o trabalho agrícola, materializando esta oposição. Em contraposição, Maria Isaura de Queiroz (1979) sustenta que são as construções históricas as responsáveis pela distinção entre o urbano e o rural. A autora aponta que estas classificações são produtos das mentalidades sociais, baseadas em determinados modelos de organização. Segundo a autora, para uma sociedade indígena por exemplo, esta distinção não faria nenhum sentido, enquanto para um membro da sociedade agrária, a cidade poderia ser entendida como um mero polo administrativo, a serviço das comunidades rurais.

Holanda (1994) sustenta que esta foi a realidade brasileira durante os três primeiros séculos da colonização.

Toda a estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos. Se... não foi a rigor uma civilização agrícola o que os portugueses instauraram no Brasil, foi, sem dúvida, uma civilização de raízes rurais. É efetivamente nas propriedades rústicas que toda a vida da colônia se concentra durante os séculos iniciais da ocupação europeia: as cidades são virtualmente, se não de fato, simples dependência delas. Com pouco exagero pode-se dizer que tal situação não se modificou essencialmente até a Abolição. (HOLANDA, 1994. P. 41).

Porém, com a chegada da primeira república e com o Estado assumindo a redenção total da situação colonial e, posteriormente, com o Estado Novo de Getúlio Vargas reificando a modernidade através de um acelerado processo de industrialização, a ideia de espaço urbanizado passou a ser um modelo de organização desejado.

Com os intensos processos de modernização e mecanização da agricultura dos anos seguintes e, posteriormente a revolução verde desencadeada a partir dos anos 1960, as sociedades rurais do Brasil, sofreram profundos impactos em sua estrutura. Para Marschner (2015) este movimento



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

acelerou os processos de diferenciação social, de relativização das tradições e um constante movimento de reformulação da identidade rural, acentuando a ideia de uma dicotomia.

Este paradigma trouxe consigo a noção de uma hierarquia, onde a categoria cidade passou a carregar valores relativos a tudo que é moderno, desenvolvido e civilizado, e a categoria campo passa a ser vista e interpretada, o espaço meramente produtivo, onde predomina a pobreza e o atraso. Marschner (2015) sustenta que esse caráter subalterno relegado ao rural têm uma raiz histórica, constituída a partir de um imaginário hegemônico, onde a representação do rural está vinculada a esquemas classificatórios inconscientes e irrefletidos que servem à uma fração hegemônica como orientação de comportamento.

A literatura também teve um papel influente na construção das representações do rural brasileiro, principalmente com relação a subalternidade atribuída ao campo. Marschner (2015) sustenta que as literaturas do romantismo do século XIX, tipificavam a figura do homem do campo como figura essencial a compor o tipo brasileiro. O autor menciona a obra de José de Alencar “O sertanejo” de 1952 citando a autenticidade, a comunhão com a natureza e a herança indígena como marcas de uma identidade nacional. Porém, a partir da literatura pré-modernista nos anos 1930 e 1940, as ideias urbanizadoras passaram a compor também o cenário literário. Neste período entrou em cena uma das representações sociais mais poderosas sobre o rural no Brasil, a figura do Jeca Tatu.

Marschner (2015) sustenta a figura do Jeca como o *ethos*<sup>3</sup> e o *Pathos*<sup>4</sup> brasileiro. De autoria de Monteiro Lobato e representado posteriormente nos filmes do *Mazzaropi*<sup>5</sup>, Jeca Tatu foi o personagem literário que “calou fundo em nossa representação do homem pobre brasileiro, sobretudo do camponês”. (MARSCHNER, 2015 p. 401).

Jeca Tatu vivia de cócoras, assumindo uma espacialidade e uma temporalidade avessa ao ritmo urbano. O personagem corporificava a ideia de Lobato de que o *ethos* brasileiro é rural. “Jeca Tatu, como és bonito no romance e feio na realidade!” (MARSCHNER, 2015. p. 401).

Marschner (2015) afirma que como parte do imaginário e das representações populares sobre o que é rural e sobre o homem do campo, as características atribuídas a este homem, cujas perduram até os dias atuais em diversas manifestações culturais e no próprio imaginário social, vão contra os debates acerca do campo, principalmente enquanto um espaço que busca pensar em sua

3 **Ethos** refere-se às características que podem influenciar o processo de persuasão.

4 **Pathos** refere-se ao apelo ao lado emocional.

5 **Amácio Mazzaropi** (São Paulo, 9 de abril de 1912 — São Paulo, 13 de junho de 1981) foi um ator, humorista, cantor e cineasta brasileiro. Considerado o maior cômico do cinema brasileiro por interpretar Jeca Tatu.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

autonomia, sua dinâmica e em projetos de desenvolvimento.

No campo acadêmico, a sociologia rural, segundo Carneiro (2008) também reificou a tendência de se valorizar o urbano. Diante de uma postura fundada em um caráter instrumental e tecnocrático, a sociologia rural, segundo Giordano (1989) voltou-se para um ideário de eficácia e modernização da produção agrícola, o que acabou por reduzi-la à sociologia da atividade agrícola, ou mais especificamente do desenvolvimento da agricultura. Martins (2000) sustenta que essa tentativa de se definir o rural a partir da perspectiva da escassez e do atraso, constituiu-se uma sociologia muito mais baseada na imagem criada pelos sociólogos de como o rural deveria ser, do que da realidade que o constituía.

No campo do planejamento territorial, vemos diferentes abordagens e modos de se pensar o campo, porém, percebe-se de forma ainda bastante presente a predominância do urbano sobre o rural, reificando as antigas dualidades conceituais. Mesquita e Ferreira (2016), sustentam que o planejamento territorial se traduz como uma ferramenta de ordenamento e gestão pública que parte do reconhecimento da realidade local e atual e também da avaliação dos caminhos possíveis para a construção de um referencial futuro. Assim, sugerem que conhecer o território é essencial para que se proponham ações para o ordenamento dos seus modos de uso e ocupação.

Villaça (1999) sustenta que o planejamento territorial no Brasil iniciou por volta do ano de 1875, voltado para o melhoramento e o embelezamento das cidades, refletindo o desejo das classes dominantes em abandonar o passado arcaico e dar lugar a um país eminentemente urbano. Segundo Mesquita e Ferreira (2016), a partir de 1930 o conceito de planejamento ganha novos sentidos; o primeiro deles vinculado à necessidade da reprodução do capital imobiliário nas cidades e conseguinte, devido à luta das classes populares pelo direito à moradia e também à cidade.

Somente em 1988 a partir da nova Constituição Federal é que os direitos sociais, econômicos, políticos e culturais trouxeram à tona o princípio básico da função social da cidade e da propriedade privada, compondo um capítulo voltado exclusivamente ao tratamento da Política Urbana, garantindo aos municípios o papel de principal ator da política de desenvolvimento e de gestão urbana, tendo o Plano Diretor como principal instrumento desta política. Contudo, somente em 2001 é que o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 07/2001) foi promulgado, definindo uma nova fase para a questão do planejamento urbano no Brasil, momento este, onde o rural também passou a ser considerado no planejamento territorial dos municípios.

A partir do momento que os dispositivos legais estabelecem, mesmo que de forma incipiente, que o Plano Diretor deve legislar também sobre as áreas rurais municipais, sobressaem “a falta de metodologias para a organização desses espaços, o pouco conhecimento do território como um



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

todo e o preconceito em relação ao rural se constituem nos principais obstáculos para o seu desenvolvimento.”(MESQUITA; FERREIRA, 2016, p. 15)

Santos Júnior, Silva e Sant’ana (2011) acrescentam que este processo trouxe à tona o fato de que boa parte dos municípios apresentam dificuldades para implementar seus Planos Diretores, seja devido à falta de recursos técnicos, humanos ou tecnológicos, seja pela ausência de uma cultura participativa, ou pelos próprios conflitos na compreensão das competências com relação a quem pertence o disciplinamento, ordenamento e controle do território rural. Boa parte das disposições legais acerca do rural ainda estão sob a responsabilidade das esferas federal ou estadual, evidenciando o fato de que “[...] a atribuição do Município como regulador do território rural ainda carece de experiências, de instrumentos e de capacidade de gestão para transformar-se em realidade.” (CYMBALISTA, 2007, p. 29).

Assim sendo, a medida em que a introdução de direitos subjetivos e a inclusão de grupos sociais historicamente marginalizados passaram a figurar mudanças conceituais acerca do rural, iniciaram também debates mais relativos à uma noção de identidade, de direito e de espaço na sociedade específicos para esta categoria. Entretanto, no que tange ao ordenamento do território e o disciplinamento do uso do solo rural instituídos por legislações federais e estaduais, Saule Júnior (2004) destaca que estas ainda não consideram as necessidades e o interesse dos habitantes locais, evidenciando as lacunas não preenchidas do planejamento territorial do Brasil.

Sobre o rural do Brasil, Carneiro (2008) sustenta que este pode ser categorizado em três correntes de pensamento na contemporaneidade, as quais podem e devem ser consideradas para pensar os novos rumos do planejamento territorial. A primeira delas parte da premissa do desaparecimento da imagem do camponês, em função dos processos de implementação de modelos de produção hegemônicos e o conseqüente processo de urbanização das localidades rurais, entendido pela autora como a generalização do padrão de vida urbano. Nestes termos, a urbanização seria uma decorrência natural e inevitável da modernização da sociedade (SOROKIN; ZIMMERMAN; GALPIN, 1981).

Com relação a esta segunda corrente de pensamento, Carneiro (2008) sustenta a mesma embasada na defesa da permanência das diferenças espaciais e sociais contextualizadas pela dualidade campo–cidade, porém, engendrando “novas ruralidades”. (WANDERLEY, 2000). Baseado em dados censitários da França, Kayser (1996) identifica uma mudança no ritmo do êxodo rural devido a constatação de uma vitalidade social e econômica nas áreas rurais, principalmente nas que deixaram de ter sua dinâmica econômica centrada na atividade agrícola, abarcando novas funções e dinâmicas variadas nestes espaços (KAYSER, 1990, 1996). Nesta perspectiva a figura do agricultor ainda têm um lugar de destaque, visto que cabe a ele domesticar a natureza através



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

do trabalho e manter a estética do “campo”. Nesta ótica a atividade agrícola ainda é a principal referência para qualificar esse “espaço”, seja para afirmar o seu fim (MENDRAS, 1976), seja para definir os novos parâmetros dentro da sua especificidade.

E por fim, adentramos na terceira vertente que, segundo Carneiro (2008), é sustentada pelo fim da dicotomia rural– urbano e voltada para qualificar realidades sociais distintas nas sociedades contemporâneas. Tal perspectiva baseia-se em uma abordagem espacial e em uma economia local ou regional que, por sai vez, permitiria perceber a heterogeneidade sociocultural na ideia de uma continuidade territorial. Sarraceno (1994) critica os critérios de mensuração e definição dos territórios que se fundamentam no fenômeno urbano, reservando ao rural a posição de espaço residual, definida a partir do critério demográfico, assim como o uso recorrente da atividade agrícola como a sua condição de existência. A autora afirma que a perda da capacidade de enxergar a diversidade do mundo social rural, constitui um outro problema para os que insistem em operar com as categorias rural e urbano para distinguir territórios.

Desta síntese, verifica-se a diversidade de pontos de vista acerca do termo rural, assim como a uma realidade que não cabe mais no leque teórico-conceitual sustentando apenas na dualidade rural-urbano promulgadas pelas ciências sociais e pelos modelos hegemônicos do planejamento territorial.

Para Carneiro (2008) a maior dificuldade em atribuímos um significado a essas categorias está relacionado a amplitude a que servem: aos pesquisadores e à academia, objeto de estudo e de especialidades disciplinares, às agências estatísticas, aos governos e também ao senso comum. Para a autora, num tempo em que o resgate da tradição se mistura à revalorização da natureza como um produto voltado ao lazer e a contemplação, são produzidos sentimentos e atitudes que flexibilizam as fronteiras dos universos sociais e de suas teorias, indo de encontro ao trabalho que deve realizar o sociólogo e também o planejador, ao buscar romper com estes conhecimentos e primar pela vigilância epistemológica, de modo a distinguir o verdadeiro do falso, ou ir do menos verdadeiro para o mais verdadeiro, numa constante batalha contra as certezas do senso comum.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização desta reflexão permitiu verificar a necessidade de romper com as ideologias espontâneas, principalmente diante de um tema tão amplo e que serve a uma amplitude tão grande de usos como o rural. Nele, é possível perceber importantes mudanças conceituais e descontinuidades teóricas, a partir das representações e categorias que lhe foram atribuídas por diferentes vertentes do conhecimento ao longo do tempo.

Com relação ao planejamento territorial, identifica-se no decorrer do tempo os seus avanços e



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

conquistas em direção a garantia do acesso aos direitos fundamentais e o próprio direito à cidade, presente na Constituição Federal de 1988. Porém, mesmo com a Instituição da Lei Federal 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade e do Plano Diretor enquanto instrumento oficial de planejamento e a incorporação das áreas rurais municipais nas suas competências, a falta de metodologias, o pouco conhecimento do território, o preconceito em relação ao rural, o fato de que boa parte dos municípios apresentam dificuldades para implementar seus Planos Diretores e os próprios conflitos na compreensão das competências com relação a quem pertence o disciplinamento, o ordenamento e controle do território rural, constituem-se como os principais obstáculos para o seu desenvolvimento.

Portanto, mesmo com a introdução de direitos subjetivos e a inclusão de grupos sociais historicamente marginalizados nos debates relativos ao direito de espaço na sociedade, há uma significativa parcela de população ainda residente nas áreas rurais que não estão incluídas nestes processos.

Por fim, das três correntes de pensamento que rondam o termo rural nos dias atuais, a segunda e terceira mostram-se mais apropriadas quando o assunto é a busca pela superação da dualidade, ou então pela valorização de um novo rural. A primeira delas parte da premissa do desaparecimento da imagem do camponês, em função dos processos de implementação de modelos de produção hegemônicos e o conseqüente processo de urbanização das localidades rurais, enquanto a segunda embasa-se na defesa da permanência das diferenças espaciais e sociais contextualizadas pela dualidade campo–cidade, porém, engendrando novas ruralidades (WANDERLEY, 2000). Esta perspectiva parte da ideia da diversificação das atividades econômicas, através da inserção de atividades que não necessariamente têm características agrícolas, porém, nesta perspectiva, ainda cabe ao agricultor a tarefa de domesticar a natureza através do trabalho e manter a estética do “campo”.

A terceira sustenta-se pelo fim da dicotomia rural– urbano, voltando-se para qualificar realidades distintas nas sociedades contemporâneas. Baseada em uma abordagem espacial, em uma economia local ou regional, esta ótica permitiria perceber a heterogeneidade sociocultural na ideia de uma continuidade territorial, criticando aqueles que ainda insistem em operar com as categorias rural e urbano para distinguir territórios, quando estas só fazem dificultar a capacidade de enxergar a diversidade social do mundo em que o rural está contido.

Como resultado final, verifica-se a diversidade de pontos de vista acerca do termo rural, assim como uma emergência de novas perspectivas, que coexistem diante da amplitude a que servem: pesquisadores e à academia, às agências estatísticas, aos governos aos planejadores e também ao senso comum. Portanto para isto, cabem as estratégias de ruptura mencionadas no decorrer deste



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

texto, assim como os processos de reflexão e sistematização dos dados, a busca pela genealogia dos termos, a aproximação com a sua origem, a identificação do caráter que lhe foi empregado, e por fim, a própria construção do problema social de forma adequada à realidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, José de. **O sertanejo**. 5. ed. São Paulo. Melhoramentos, 1952.

ALVES, Alda Judith. “A revisão da bibliografia em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis – o retorno”. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, nº 81, p. 53-60, maio, 1992. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/990/999>. Acesso em: 12 set. 2020.

BACHELARD, Gaston. **Conhecimento comum e conhecimento científico**. Tempo Brasileiro. São Paulo, nº28, 1972.

BECK, Ulrich. **O que é Globalização? Equívocos do Globalismo, resposta à globalização**. São Paulo. Editora Paz e Terra, 1999.

BOURDIEU, Pierre. 1930-2002. **Ofício de sociólogo. Metodologia da pesquisa na sociologia**. Pierre Bourdieu, Jean-claude Chamboredon, Jean-Claude Passeron; tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **O poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean Claude; PASSERON, Jean Claude. **A profissão de Sociólogo: preliminares epistemológicas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **A propos de la famille comme catégorie réalisée**. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, Paris: EHESS, n. 100, 1993.

BOURDIEU, Pierre. **Sozialer Raum und “klassen”**, Leçon sur la leçon, Zwei Vorlesungen. Frankfurt/Mains: Suhrkamp. 1985.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001: **Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição**



OBSERVADR







**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Brasília: Congresso Nacional. 2001

BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. Apresentação. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato. (Org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial.** São Paulo: Annablume, 2007.

CASTELLS, Manuel. **O poder da Identidade. A era da informação economia, sociedade e cultura.** Vol. 02. São Paulo. Editora Paz e Terra. 1999.

CARNEIRO, Maria, J. **"Rural" como categoria de pensamento.** RURIS - Revista Do Centro De Estudos Rurais – UNICAMP, 2008. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/661>

CHAMPAGNE, Patrick. **Iniciação à Prática Sociológica.** Dominique Merllié... et al. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 1996.

DURKHEIM, Émile. [1895] **Les règles de la méthode sociologique.** Paris, Altan, Nova ed., 1995.

ELIAS, Norbert. **Introdução à Sociologia.** Tradução Maria Luísa Ribeiro Ferreira. Braga, Portugal: Editora Pax Limitada, 1980.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade.** São Paulo. Editora Unesp. 1999.

GIORDANO, Christian. **La ruralité comme phénomène culturel.** Recherches Sociologiques, Louvain, v. XX, n. 3, 1989.

HOLANDA, Sérgio Buarque. [1936] **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

KAYSER, Bernard. **La renaissance rurale: sociologie des campagnes du monde occidental.** Paris: Armand Colin, 1990.

KAYSER, Bernard. **Naissance de nouvelles campagnes.** Paris: Aube, 1996.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do Capital.** 2 ed. Rio de Janeiro. Editora DP&A. 2001.

LENOIR, Remi. **Objeto Sociológico e Problema Social.** In: MERLLIÉ, Dominique. Iniciação à Prática Sociológica. Petrópolis: Vozes, 1996

LOBATO, Monteiro. **Urupês.** Obras completas de Monteiro Lobato. 1ª série. Literatura Geral. 9ª



OBSERVADR





edição. São Paulo. Brasiliense. 1957.

MARSCHNER, Walter, R. **As representações do espaço rural na literatura modernista, à exemplo do personagem Jeca Tatu.** Estudos de Sociologia. Recife, PE. Vol. 2 N. 21. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/article/view/235662>

MARTINS, José de Souza. **Fronteira. A degradação do outro nos confins do humano.** São Paulo. Editora Hucitec. 2000.

MENDRAS, Henri. **La fin des paysans.** Paris: Colin, 1976.

MELO, Alessandro. **A construção do objeto turístico: diálogos com a epistemologia de Gaston Bachelard e Pierre Bourdieu.** IV SeminTUR – Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL. UCS. Caxias do Sul, RS. 2006. Disponível em: [https://www.ucs.br/ucs/tplSemMenu/eventos/seminarios\\_semintur/semin\\_tur\\_4/arquivos\\_4\\_seminario/GT14-10.pdf](https://www.ucs.br/ucs/tplSemMenu/eventos/seminarios_semintur/semin_tur_4/arquivos_4_seminario/GT14-10.pdf). Acessado em 05. fev. 2020.

MESQUITA, Amanda Pires; FERREIRA, William Rodrigues. O MUNICÍPIO E O PLANEJAMENTO RURAL: o plano diretor municipal como instrumento de ordenamento das áreas rurais. **Espaço em Revista, [S. l.], v. 18, n. 1, 2016.** Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/espaco/article/view/42561>. Acesso em: 1 set. 2020.

SARRACENO, Elena. Alternative readings of spatial differentiation: the rural versus the local economy approach in Italy. **European Review of Agricultural Economic**, Oxford, n. 21, 1994.

SOROKIN, P. A.; ZIMMERMAN, C. C.; GALPIN, C. J. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. In: MARTINS, José de Souza (Org.). **Introdução crítica à sociologia rural.** São Paulo: Hucitec, 1981.

QUEIROZ, Maria, I. P. **O campesinato Brasileiro: ensaios sobre civilização e grupos rústicos no Brasil.** Petrópolis, RJ. Editora Vozes, 1979.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; SILVA, Renata Helena da; SANT'ANA, Marcel Claudio. Introdução. In: SANT'ANA, Marcel Claudio; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos diretores municipais pósestatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. 296 p.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A competência do Município para disciplinar o território rural. In:



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SANTORO, Paula; PINHEIRO, Edie (Org.). **O planejamento do município e o território rural.** São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 41-52. (Cadernos Pólis, 8).

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169-243.

WANDERLEY, Maria Nazareth. **A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo.** Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, n. 15, 2000.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## ST 1: ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### INTERVENÇÕES TEMPORÁRIAS PARA NOVOS ESPAÇOS PÚBLICOS NO CONTEXTO DA PANDEMIA: UMA PROPOSTA EM PATO BRANCO – PR

### TEMPORARY INTERVENTION FOR NEW PUBLIC SPACES IN THE PANDEMIC CONTEXT: A PROPOSAL IN PATO BRANCO - PR

Eloá Júlia de Cezaro EIDT<sup>1</sup>, José Ricardo da Rocha CAMPOS<sup>2</sup>, Cristiane Maria Tonetto GODOY<sup>3</sup>,

#### Resumo:

A estrutura social da cidade é constituída de diversas relações, entre elas o uso exercido nos espaços públicos de lazer. O acesso a eles é garantido pela distribuição homogênea ao longo do tecido urbano e através da mobilidade, porém as falhas de alcance e circulação podem ser especialmente agravadas no contexto de pandemia, impactando na saúde e bem-estar dos moradores de regiões que não dispõem de locais de convívio. Dessa forma, foram identificados os espaços públicos de lazer disponíveis na cidade de Pato Branco, no sudoeste do Paraná, bem como o itinerário de transporte coletivo atuante no perímetro urbano durante a pandemia, avaliando as respectivas interações e suas lacunas. Como exercício teórico para a mitigação desse cenário, foram esboçadas propostas de medidas temporárias baseadas no urbanismo tático, discutindo aspectos positivos e dificuldades da apropriação coletiva em três tipologias urbanas: estacionamento coberto sem uso aos domingos, terreno vazio e uma rua larga e pouco movimentada.

**Palavras-chave:** Espaços Públicos. Transporte Coletivo. Urbanismo Tático. Pandemia.

1 Arquiteta e Urbanista, bolsista CAPES do PPGDR / UTFPR-PB; [e-mail eloaeidt@gmail.com](mailto:eloaeidt@gmail.com)

2 Engenheiro Agrônomo com mestrado em Produção Vegetal e Doutorado em Solos e Nutrição de Plantas.

Professor do Curso de Agronomia da UTFPR-PB e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na linha de pesquisa Regionalidade e Desenvolvimento; e-mail [jrcampos@utfpr.edu.br](mailto:jrcampos@utfpr.edu.br)

3 Engenheira Agrônoma, Doutora em Extensão Rural, bolsista PNPd vinculada ao PPGDR/UTFPR-PB; [guriaccr@hotmail.com](mailto:guriaccr@hotmail.com)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## Abstract:

The city's social structure is building in many relationships, among them the use of public spaces for leisure activities. Their access is guaranteed by its homogeneous distribution, however the extent of failure and circulation can be especially worsened in a pandemic context, impacting on people's health and well-being who live in zones without social spaces. Thus, the available public spaces were identified in Pato Branco, on the south-west of Paraná, as well as the existing public transport itinerary on the urban perimeter during the pandemic. As a theoretical exercise to minimize this scenario, temporary proposals based on tactical urbanism, presenting positive aspects and difficulties of collective appropriation on three typologies: covered parking without use on Sundays, vacant lot and a large and quiet street.

**Keywords:** Public Spaces. Collective Transport. Tactical Urbanism. Pandemic.

## INTRODUÇÃO

Pautas de humanização da cidade emergiram na discussão urbanística na segunda metade do século XX, resgatando a apropriação do espaço público como uma de suas vias (JACOBS, 2011; GHIL, 2015). Entre as adversidades para a efetivação dessa proposição, encontram-se o posicionamento dos respectivos locais na malha urbana e vácuos de mobilidade, especialmente no que diz respeito ao transporte coletivo (GOMIDE, 2006; ANDRADE; BAPTISTA, 2015).

Dessa forma, a presente proposta tratou sobre os espaços públicos de lazer e suas associações com a mobilidade urbana, destacando implicações da restrição de acesso sobre as características de uso dos mesmos, baseada em apontamentos de autores como Jacobs (2011), Ghil (2015), Gomide (2006) e Andrade e Baptista (2015). Como estudo de caso, foi avaliado o posicionamento dos espaços públicos de lazer do município de Pato Branco e comparados com a densidade populacional, distribuição de renda e, especialmente, os itinerários de transporte coletivo disponíveis no contexto de pandemia.

Com o objetivo de explorar alternativas de saúde e bem-estar para a população, especialmente no período pandêmico, bem como possibilidades de estratégias de planejamento urbano para as áreas menos favorecidas em termos de opções de locais de lazer coletivos e deslocamento, foram propostas apropriações temporárias de urbanismo tático em três diferentes tipologias, considerando fatores positivos e dificuldades de cada sugestão. Os espaços de intervenção incluem áreas subutilizadas existentes na malha urbana, como lotes vazios, estacionamentos cobertos de uso privado nos dias da semana, porém livres aos domingos, e ruas largas com pouco tráfego podem ser transformados em ambientes lúdicos acessíveis, atuando como uma ferramenta de mitigação pontual. Cabe ressaltar, apesar disso, o caráter provisório dessas medidas, o que não isenta o poder público de intervenções complementares e de maior abrangência a médio e longo prazo.



OBSERVADR





## Aspectos Metodológicos

Localizado no sudoeste do estado do Paraná, o município de Pato Branco (Figura 01) apresenta população estimada de 80 mil habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020) e economia diversificada entre produção agrícola, comércio e serviços de saúde, educação e tecnologia. A formação da cidade é relativamente recente, datada da década de 1950 e, portanto, apresenta característica de rápido crescimento (KUNEN et al., 2019).

**Figura 01 – Mapa de localização do município de Pato Branco – PR.**



O presente estudo reuniu informações sobre a importância social do acesso aos espaços públicos de lazer, abordando questões relacionadas à mobilidade urbana e o transporte coletivo, bem como uma proposta de exercício teórico que, através de intervenções temporárias, pode configurar uma alternativa capaz de amenizar o cenário das regiões de Pato Branco que reúnem poucas opções de áreas de lazer compartilhadas e restrições quanto à cobertura do transporte coletivo, especialmente no atual contexto de pandemia.

Para tanto foi consultada a literatura especializada sobre espaços públicos e mobilidade urbana, bem como das soluções de urbanismo tático e suas possibilidades de aplicação no cenário pandêmico. Como objeto de análise, foram consultados mapas temáticos e mapas base do município de Pato Branco, disponibilizados pela Secretaria de Planejamento Urbano<sup>4</sup>, bem como informações da Prefeitura Municipal relacionadas aos espaços públicos de lazer disponíveis e os itinerários do transporte coletivo municipal.

Foram sobrepostas as informações de espaços públicos disponíveis no município patobranquense que dispõem de estruturas mínimas de lazer, com os trajetos de transporte coletivo local durante a pandemia. Considerando o raio de abrangência de 500 metros apontado por Ghel (2015) como

<sup>4</sup> Cabe ressaltar que atualmente o Plano Diretor de Pato Branco está passando por nova revisão, conforme prazo estabelecido pela normativa, porém, os mapas temáticos atualizados serão disponibilizados para consulta pública apenas quando da finalização do processo.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ideal para percursos peatonais, contabilizaram-se quantas e quais linhas de transporte coletivo atendiam aos equipamentos determinados. Assim, foi possível identificar as áreas menos favorecidas por esses serviços, e outras relações espaciais concordantes ou discordantes das proposições apontadas pelos autores consultados.

A partir disso, foram sugeridas intervenções temporárias em três diferentes locais da cidade de Pato Branco, sendo eles uma área de estacionamento, um lote vazio e uma rua larga com pouco movimento, identificados através de imagens de mapa de satélite atualizadas no Google Earth e visitas in loco. Foram desenvolvidos esquemas gráficos para representar o resultado das apropriações sugeridas e avaliados os aspectos positivos e dificuldades para a apropriação de cada tipologia.

## Espaços públicos e mobilidade urbana

A proposta de humanização das cidades emergiu dentro do urbanismo na segunda metade do século XX, quando se evidenciaram as consequências decadentes das propostas modernistas alicerçadas em um desenho urbano predominantemente monofuncional e rodoviarista. Entre as sugestões apontadas para tornar o ambiente citadino mais seguro, vivaz e sustentável, destacou-se o resgate do espaço público como palco da ação social e propulsor da apropriação da cidade pelos indivíduos que nela vivem (JACOBS, 2011; GHREL, 2015).

A garantia do serviço público de lazer é parte da função social urbana e assegurada pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), uma vez que sua efetivação conforma um exercício de diversidade e reafirma o preceito de pertencimento e valor social (GOMIDE, 2006). Apesar da relevância do local público lúdico na cidade ser incontestável, a sua caracterização pode abranger diversos formatos e estruturas, desde atividades físicas, esportivas, infantis, contemplativas, ou ainda, de passagem. O traço comum dos referidos ambientes que se pretendem capazes de atender às demandas da complexa trama social urbana se traduz no dinamismo, alcançado, por exemplo, através da disposição de equipamentos heterogêneos, da valorização do pedestre e da prerrogativa de segurança (ANDRADE; BAPTISTA, 2015; GHREL, 2015).

Contudo, aspectos de dificuldades tanto de acesso a esses espaços quanto de mobilidade, aliados ao viés da valorização seletiva, indicam predominância frequente das áreas de lazer voltadas ao público de média e alta renda, o que reforça cenários de segregação espacial (GOMIDE, 2006; ANDRADE; BAPTISTA, 2015).

No município de Pato Branco é possível avaliar a distribuição de renda e densidade populacional em relação à distribuição de espaços públicos que possuem alguma infraestrutura de lazer como academia ao ar livre, pista de caminhada e/ou playground, na Figura 02.

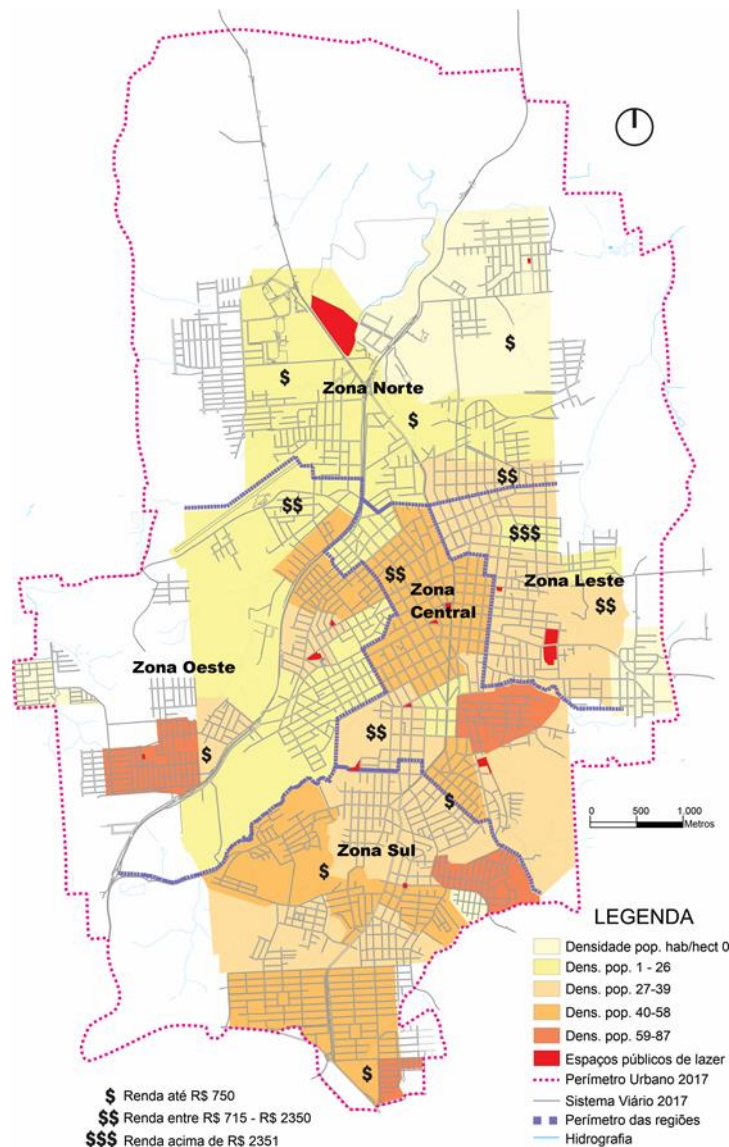


OBSERVADR





**Figura 02 – Mapa de densidade, distribuição de renda e espaços públicos de lazer em Pato Branco – PR.**



Fonte: Modificado de Mapa de Renda e Mapa de Densidade Real (2020).

A partir da Figura 02 é possível identificar duas áreas de lazer públicas que contam com maior área em comparação às outras, sendo respectivamente, dois terrenos que integram o Complexo Poliesportivo Municipal Frei Gonçalo e o Largo da Liberdade, localizados na zona leste, que apresenta também a maior taxa de renda do município, e o Parque Ambiental Vitório Piassa na





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

zona norte. As características de densidade são, em sua maioria, discrepantes em relação ao posicionamento dos espaços lúdicas, sendo a zona central a única região que apresenta alta taxa de densidade e maior número de opções de áreas de lazer públicas e com infraestrutura. As zonas sul e oeste apresentam-se como as localidades de maior densidade depois da região central, porém os espaços existentes apresentam pequenas áreas. Esse cenário sugere a predominância de áreas de lazer direcionadas ao público de média e alta renda, apontado por Gomide (2006) Andrade e Baptista (2015). Cabe ainda ressaltar que está em curso o processo de licitação de praças para quatro bairros das zonas sul, oeste e norte.

Uma das premissas do espaço público remete a interação social diversa, de pessoas conhecidas a estranhos. Todavia, a efetivação dessa prática nos ambientes urbanos atuais apresenta desafios, uma vez que a reserva é considerada um mecanismo de autopreservação e em última instância, sobrevivência, especialmente em se tratando das grandes cidades. O contato pressuposto difere então de um cenário inerentemente positivo, e carrega em si a possibilidade de ser hostil, principalmente quanto a grupos minoritários ou considerados indesejáveis por parte da população (ANDRADE; BAPTISTA, 2015).

Compreender a dinâmica de uso dos espaços públicos em cidades de maior porte perpassa, portanto, pela medição de poder, ou seja, onde a predominância de frequentadores do referido ambiente reflete as características da vizinhança, ocorre a definição de um estilo específico de ocupação e a consequente inibição de diferentes grupos. No caso brasileiro, esse fenômeno é ainda agravado pela desigualdade latente, e inclui também lacunas na mobilidade urbana que dificultam o acesso de parte da população aos serviços sociais básicos de saúde e lazer, restringindo-as às infraestruturas disponíveis dentro da abrangência da circulação pedonal diária (GOMIDE, 2006; ANDRADE; BAPTISTA, 2015; GONÇALVES; RIBEIRO, 2018).

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) estabeleceu prioridade ao fomento do transporte não motorizado ou ativo nas cidades brasileiras, e encontra-se em consonância com os princípios de mobilidade sustentável, que, entre outras recomendações, reforça o uso de modos de circulação que permitam o acesso à cidade com impactos mínimos ao meio ambiente (CRUZ; PAULINO, 2019). É possível relacionar tais proposições com a ideia de cidade humanizada tratada anteriormente, sem apresentar justificativas para as omissões concernentes aos vácuos de ingresso, e sim no sentido de indicar possibilidades de valorização da escala local e pedonal, desde que a mesma não seja compulsória.

Diversos estudos utilizam o parâmetro de 500 metros sugerido por Ghel (2015) como uma distância ideal entre equipamentos para ser percorrida a pé. Sua determinação pode, contudo, apresentar variações de acordo com as características locais, a exemplo da irregularidade do terreno, da atratividade do entorno, da existência de obstáculos físicos ou de proteção. A própria rua representa um grande espaço público, que pode ser usado para o lazer desde que apresente os requisitos de segurança e atratividade.

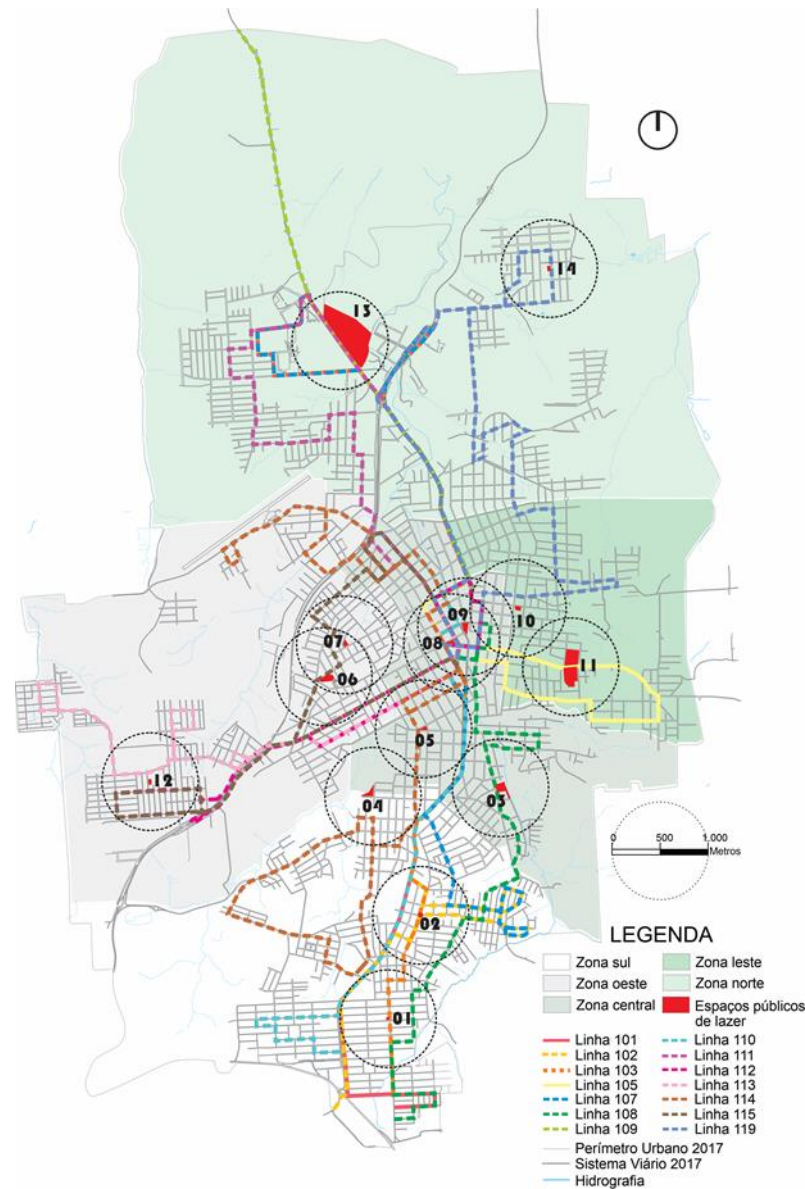
São apresentadas na Figura 03 as linhas do atual serviço de transporte coletivo<sup>5</sup> e a localização

<sup>5</sup> Para a confecção do Mapa 03 foram considerados os itinerários do transporte coletivo municipal relativos ao mês de julho de 2020, recorte temporal que abrange as especificações extraordinárias do período de pandemia.



dos principais espaços públicos de lazer<sup>6</sup> na cidade de Pato Branco, que variam de praças de bairros a parques ambientais.

**Figura 03 – Mapa do itinerário de transporte coletivo em julho de 2020 e a distribuição dos espaços públicos de lazer nas regiões de Pato Branco – PR**



Fonte: Adaptado de Mapa Base (2017) e TUPA (2020)

Conforme a Figura 03, a maior parte dos locais públicos de lazer que dispõem de alguma infraestrutura no município, pode ser alcançados por pelo menos uma linha do transporte coletivo dentro do raio de abrangência proposto de 500 metros. As praças centrais apresentam o

6 Foram considerados apenas os espaços que dispunham de no mínimo dois equipamentos de lazer diferentes, como playground, pista de caminhada, academia ao ar livre e/ou similares.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

maior número de opções de acesso através da modalidade de transporte avaliada, contudo os dois locais com maior área e diversidade de atividades posicionam-se fora do centro, nos pontos 11 e 13.

Para esclarecer a sobreposição das rotas do transporte coletivo patobranquense, a Tabela 01 demonstra quantas e quais linhas estão sob o raio de abrangência pedonal de 500 metros de cada espaço de lazer avaliado, contabilizando um total de catorze trajetos.

**Tabela 01 - Linhas de transporte coletivo que acessam os espaços públicos de lazer em Pato Branco no mês de julho de 2020**

Espaço público	Linha dentro do raio de 500m	$\Sigma$ de linhas
01 - Praça do Bairro Alvorada	101, 102, 103, 108 e 110	05
02 - Praça da Rotatória Bairro Sudoeste	101, 102, 103, 107, 108 e 110	06
03 - Parque Cecília Cardoso	101, 102, 103, 107, 108 e 110	06
04 - Parque Linear Caminhos do Ligeiro	114	01
05 - Praça Bairro Santa Terezinha	101, 102, 103, 107, 110, 112, 113 e 114	08
06 - Praça Bairro Jardim Primavera	112, 113 e 115	03
07 - Parque Ambiental Rio das Pedras	115	01
08 - Praça da Prefeitura	todas	14
09 - Praça Presidente Vargas (Central)	todas	14
10 - Praça do Teatro Naura Rigon	101, 102, 103, 105, 107, 108, 109, 111, 112, e 119	10
11 - Complexo Poliesp. Munic. Frei Gonçalo e Largo da Liberdade	105	01
12 - Praça do Bairro Planalto	112, 113 e 115	03
13 - Parque Ambiental Vitório Piassa	101, 102, 107, 109 e 111	05
14 - Praça do Bairro São Francisco	119	01

Fonte: Autoria própria (2020)

Com a somatória das linhas, é possível identificar quatro espaços que abrangem apenas um itinerário de transporte coletivo em até 500 metros, ou seja, são áreas que apresentam caráter de atendimento no nível do bairro. É importante ressaltar que o ponto número 11 representa o complexo de maior diversidade de atividades do município, possuindo desde quadras poliesportivas, pistas de caminhada, pista de skate, playground e um centro aquático, apesar de ser atendido por somente uma linha de transporte coletivo de segunda a sexta-feira. Aos sábados o referido trajeto também não é executado a partir do meio-dia.

As áreas número 08 e 09 são praças do centro da cidade e contempladas por todas as linhas de transporte coletivo, o que favorece sua ampla utilização e reforça a proposição de mobilidade sustentável defendida por Cruz e Paulino (2019). A necessidade do uso de transporte particular



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

para acessar outros espaços importantes, é, contudo, uma discrepância dos preceitos de inclusão apontados por Gomide (2006), Andrade e Baptista (2015), e Gonçalves e Ribeiro (2018), assim como das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Em decorrência do atual contexto de pandemia encontra-se vetada a circulação do transporte coletivo no município de Pato Branco aos domingos e feriados, sendo permitido o deslocamento de segunda a sábado no período das 6h até às 20h (PATO BRANCO, 2020). Dessa forma, o acesso aos espaços públicos de lazer pelo referido meio se torna ainda mais limitado justamente aos finais de semana, quando a disponibilidade de tempo livre se intensifica, reforçando a necessidade de proporcionar diferentes opções para a manutenção da saúde e bem-estar da população dentro da abrangência pedonal.

## **Intervenção temporária como alternativa para novos espaços na pandemia**

Tendo em vista as dificuldades apontadas no que diz respeito ao transporte coletivo e espaços públicos de lazer no contexto pandêmico, o urbanismo tático pode representar um caminho de interpretação flexível em relação a apropriação da cidade. Suas premissas contemplam intervenções temporárias, de baixo custo e que podem ser executadas pela própria população, não excluindo ações originárias da iniciativa pública e não restritas aos espaços públicos convencionais, como praças e parques. A abordagem propõem novos usos para áreas que podem ser consideradas subutilizadas na cidade, como ruas largas, calçadas, espaços de estacionamentos e lotes vazios, e intui sinalizar um problema, apresentar soluções provisórias, ou ainda, ser a fase inicial de uma intervenção escalável (PFEIFER, 2013; BARATA; FONTES, 2016).

No ano corrente, transformações em escala global estão sendo impulsionadas pela pandemia do coronavírus SARS-CoV-2, indicado como predominantemente urbano, pois as cidades concentram 95% dos casos, dadas as características de transmissão e contágio (ONU-HABITAT, 2020). Em tempos de revisão de comportamentos e formas de interação, o uso dos espaços públicos também apresenta mudanças especialmente no sentido de incorporar aspectos para a manutenção das condições de saúde (BEZERRA; CUNHA JÚNIOR, 2020).

Uma pesquisa recente comparou as alterações no uso dos espaços públicos antes e depois da suspensão das medidas de confinamento em quatro cidades da Dinamarca, três delas com aproximadamente 60 mil habitantes (Horsens, Helsingør e Svendborg) e a capital Compenhagen, que conta uma população de cerca de 650 mil pessoas. Os resultados apontam para uma maior ocupação dos espaços públicos após a reabertura do que no período anterior, especialmente aqueles que contam com infraestruturas para atividades específicas. Houve um aumento significativo de pessoas idosas e crianças utilizando as áreas públicas de lazer no segundo momento avaliado e, além disso, alterou-se a tipologia das atividades desempenhadas, sendo reduzido o tempo de passagem pela área e ampliada a permanência para ocupações físicas, lúdicas e de ócio lembrete (GHEL, 2020, tradução nossa).

O levantamento aponta ainda que o próprio êxito da procura pelo espaço público de lazer e sua atmosfera de descontração dificultam a efetivação do cumprimento das medidas de distanciamento recomendadas durante a pandemia, porém avisos e elementos gráficos distribuídos pelos locais colaboram para o lembrete (GHEL, 2020, tradução nossa). De modo complementar, outros estudos reforçam que o contágio viral é potencializado em lugares



OBSERVADR





fechados e com atividades intensas, apresentando locais ao ar livre como sendo de baixo risco de transmissão (LINDE, 2020).

Considerando a conjuntura atual no município de Pato Branco, em que frequentar espaços públicos de lazer é permitido, desde que se mantenha o uso constante de máscara, distanciamento de cerca de dois metros e demais recomendações, a ocupação tática pode apresentar alternativas temporárias para o bem-estar da população das áreas adensadas e que dispõem de poucas opções de recreação compartilhada.

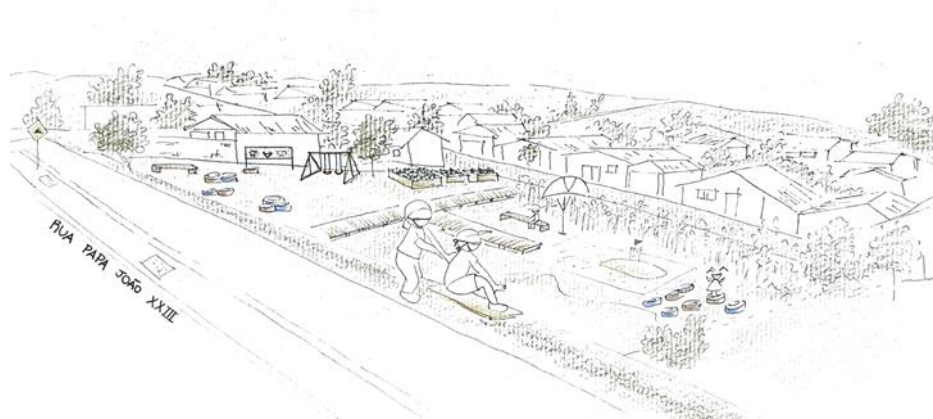
A mutabilidade é uma característica do ambiente urbano, o que faz com que espaços inicialmente projetados para determinados fins possam ser apropriados de formas diferentes, contemplando desde adaptações nos próprios ambientes públicos, ressignificação das áreas privadas como públicas ou semi-públicas, ou ainda, utilização dos espaços residuais (PIZARRO, 2014).

#### *Tipologias de intervenção*

Com base nos preceitos supracitados, foram desenvolvidas propostas de intervenção em três diferentes sítios: um lote vazio, um estacionamento de supermercado não utilizado aos domingos e uma rua larga com pouco trânsito. Também foram avaliados prós e contras de cada tipologia.

**Tipologia 01: Lote vazio.** A proposta foi desenvolvida em um terreno de 950 m<sup>2</sup> localizado no Bairro Alvorada, na Rua Papa João XXIII.

**Figura 04 – Proposta de intervenção em lote vazio no Bairro Alvorada.**



Fonte: Autoria própria (2020)

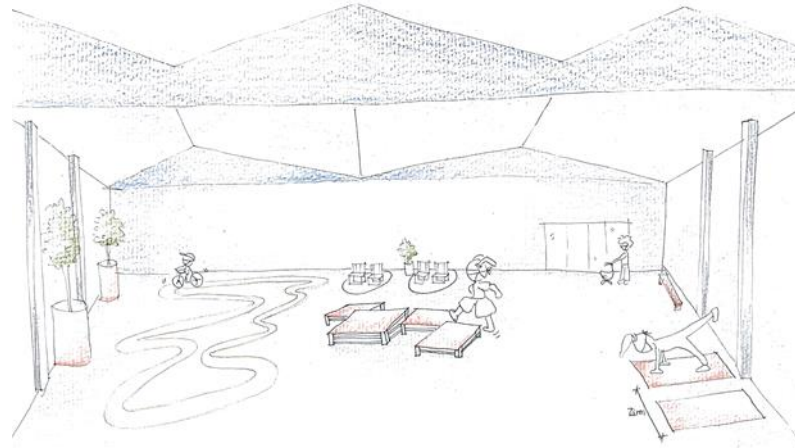
Entre os aspectos positivos destacam-se a posição central no bairro e a topografia do terreno, em que a maior parte se configura em um platô e o desnível existente pode ser explorado para recreação. A ausência de piso e pavimentação pode ser uma dificuldade para a acessibilidade, além de não apresentar controle prévio e segurança em relação à rua. Já a disponibilidade de solo



faz com que tenha aptidão para implantação de canteiros ou horta comunitária, que podem ser elaboradas com madeiras de descarte ou pallets, atividades infantis de solo como caixa de areia.

**Tipologia 02: Estacionamento coberto.** Proposição para o estacionamento do supermercado Super Pão, no Bairro Vila Esperança, com uma área de aproximadamente 5500m<sup>2</sup>.

**Figura 05 – Proposta de intervenção no estacionamento coberto do Super Pão.**

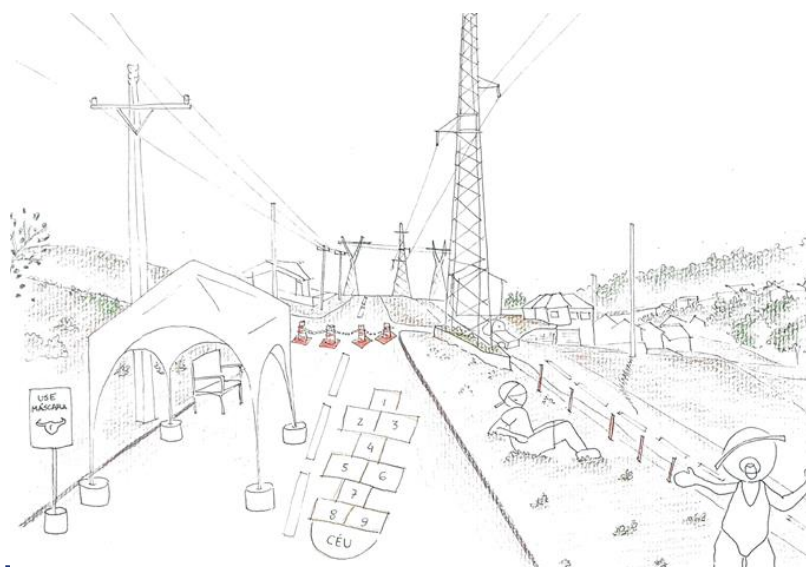


Fonte: Autoria própria (2020)

Apresenta a potencialidade de piso e cobertura existentes, garantindo a acessibilidade e proteção das intempéries, e de portão de entrada, o que aumenta a segurança. Entre as desvantagens destacam-se a utilização concentrada apenas em um dia da semana e a necessidade de desmontar a estrutura de lazer ao final do domingo, para garantir o funcionamento da função original. Podem ser utilizadas mesas e cadeiras soltas, tapetes e tecidos para delimitação de espaços e distanciamento adequado, e atividades recreacionais de superfícies marcadas através de fitas ou giz.

**Tipologia 03: Rua larga com pouco tráfego.** Sugestão de intervenção na Rua das Torres, Bairro São Luiz.

**Figura 06 – Proposta de intervenção na Rua das Torres.**





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Fonte: Autoria própria (2020)

A referida rua apresenta duas pistas em cada sentido, com uma ampla área de canteiro central, cuja utilização residencial possibilitaria a interrupção de um dos sentidos aos finais de semana. Entre as vantagens elencam-se a área pública ampla contemplada pela via, espaços intercalados de pavimentação e canteiro com grama que favorecem a multiplicidade de atividades, sem detrimento da acessibilidade. As dificuldades apontam para a necessidade de demarcação temporária para segurança, que pode utilizar de vasos com vegetação, placas e fitas de proteção, bem como a exposição ao clima, minimizada através de guarda-sóis e tendas, por exemplo. Além disso, a característica das estruturas também deve ser temporária, considerando o uso misto da via, preconizando mesas e bancos soltos, que também podem ser distribuídos de acordo com as prerrogativas de saúde.

## Considerações Finais

As zonas sul e oeste apresentam-se como as localidades de maior densidade e menor disponibilidade de áreas de lazer, sendo os dois espaços com a maior área posicionados na zona leste e norte, o que indica o favorecimento das áreas de média e alta renda nesse quesito.

Em relação a abrangência do transporte coletivo em Pato Branco, todas as linhas avaliadas passam pela região central, o que permite que os espaços públicos de lazer dessa área sejam os mais acessíveis. Não obstante, é importante reavaliar a proporção de impacto dos locais que contam com infraestrutura diversificada e, portanto, grande potencial, mas que atuam apenas na escala do bairro. Uma das maneiras de aumentar sua abrangência pode ser pela implantação de novos itinerários de transporte coletivo.

As intervenções temporárias se mostram alternativas viáveis para possibilitar novos espaços de lazer comunitários, desde que avaliadas as respectivas particularidades de cada área abordada, definindo o conjunto de atividades apropriadas de acordo com a infraestrutura disponível.

## Referências

ANDRADE, Luciana T. de; BAPTISTA, Luís V. Espaços públicos: interações, apropriações e conflitos. **Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, v.29, p. 129-146, 2015. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/1300/1141>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BARATA, Aline Fernandes; FONTES, Adriana Sansão. Urbanismo tático: experiências temporárias na ativação urbana. In: HABITAR 3., 2016, Minas Gerais. **Anais do Fórum**. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/331716142\\_Urbanismo\\_Tatico\\_experiencias\\_temporarias\\_na\\_ativacao\\_urbana](https://www.researchgate.net/publication/331716142_Urbanismo_Tatico_experiencias_temporarias_na_ativacao_urbana). Acesso em: 13 jul. 2020.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1-5. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 04 jan. 2012. Seção 1, p. 1-3. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm). Acesso em: 14 jul. 2020.

BEZERRA, Mariana Andrade; CUNHA JÚNIOR, Moisés Ferreira. Cidades, espaços públicos e comportamento: discussões sobre o cenário urbano no contexto de pandemia global. **Site Observatório das Metrópoles**. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. São Paulo, 11 jun. 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/cidades-espacos-publicos-e-comportamento-discussoes-sobre-o-cenario-urbano-no-contexto-de-pandemia-global/>. Acesso em: 14 jul. 2020.

CRUZ, Silvia Stuchi; PAULINO, Sônia Regina. Desafios da mobilidade ativa na perspectiva dos serviços públicos: experiências na cidade de São Paulo. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**. v.11, 2019. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/25392>. Acesso em: 05 jul. 2020.

GHEL, Jan. **Cidades Para Pessoas**. Tradução Anita Di Marco. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GHEL. **Public Space & Public Life during COVID 19**. 2020. Apresentação online. Disponível em: <https://covid19.gehlpeople.com/>. Acesso em: 14 jul. 2020.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Mobilidade Urbana, Iniquidade e Políticas Sociais. **Periódico Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n.12, p. 242-250, 2006. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio5\\_alexandre12.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio5_alexandre12.pdf). Acesso em: 01 jul. 2020.

GONÇALVES, Peterson Dayan Machado; RIBEIRO, Rômulo José da Costa. O desempenho da mobilidade urbana a partir da configuração espacial da cidade. In: CONGRESSO PLURIS, 8., 2018, Coimbra. **Atas do Congresso**. Disponível em: <https://www.dec.uc.pt/pluris2018/Paper1216.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

GOOGLE. **Google Earth website**. Disponível em: <https://www.google.com.br/intl/pt-BR/earth/>. Acesso em: 20 jun. 2020.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades. **Panorama de Pato Branco**. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/pato-branco/panorama>. Acesso em: 20 jun. 2020.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. Tradução Carlos S. M. Rosa. 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

KUNEN, Adriana. *et al.* Contextualização do desenvolvimento urbano do município de Pato Branco-PR nos últimos dez anos a partir de dados de sensoriamento remoto. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v.12, n.02, p. 681-696, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/rbge/article/view/238678>. Acesso em: 26 jun. 2020.

LINDE, Pablo. O ar livre como profilaxia contra o coronavírus. **El País**, Madri, 29 mai. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-05-29/o-ar-livre-como-profilaxia-contr-o-coronavirus.html>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ONU-HABITAT. **UN-Habitat COVID-19 Response Plan**. Abril 2020. Apresentação online. Disponível em: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/04/final\\_un-habitat\\_covid-19\\_response\\_plan.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/04/final_un-habitat_covid-19_response_plan.pdf). Acesso em: 14 jul. 2020.

PATO BRANCO. Prefeitura Municipal. **Secretaria de Planejamento Urbano**. Mapas temáticos, 2006.

PATO BRANCO. Portaria Municipal Nº 06/2020. **Secretaria de Engenharia, Obras e Serviços Públicos**. Disponível em: <http://www.patobranco.pr.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/portaria-006-2020.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2020.

PFEIFER, Laura. **The Planner's Guide to Tactical Urbanism**. 2013. Apresentação online. Disponível em: <https://reginaurbanecology.files.wordpress.com/2013/10/tuguide1.pdf>. Acesso em: 13 jul 2020.

PIZARRO, Eduardo Pimentel. **Interstícios e interfaces urbanos como oportunidades latentes: o caso da favela de Paraisópolis**. Orientadora: Dra. Joana C. S. Gonçalves. 2014. 188 f. Dissertação (Mestrado) – Área de Concentração: Tecnologia da Arquitetura. FAUUSP, São Paulo, 2014. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16132/tde-19122014-155950/publico/EDUARDO\\_PIZARRO.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16132/tde-19122014-155950/publico/EDUARDO_PIZARRO.pdf). Acesso em: 08 jul. 2020

TUPA. Cartilha COVID-19. **Transporte Urbano de Pato Branco**. Pato Branco, 2020. Disponível em: <http://tupapb.com.br/images/PlanilhaAtualizadaCOVID19.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## ST 1: ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### A LEITURA PÓS-MODERNA NO DEBATE SOBRE SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO

### THE POSTMODERN READING IN THE DEBATE ABOUT SOCIETY AND DEVELOPMENT

Felipe Guerim PIENIZ<sup>1</sup>, Ana Maria Becker TEIXEIRA<sup>2</sup>

#### Resumo:

O pós-modernismo é um movimento de classe que se inicia na era de ouro do capitalismo do “bem-estar” e está em crise na atualidade com a queda das taxas de lucro do capital. Dentre as diversas faces que o movimento apresenta, este artigo tem o objetivo de contribuir para o esclarecimento de suas concepções sobre sociedade e desenvolvimento, a partir de uma pesquisa bibliográfica, na perspectiva do materialismo histórico. O texto está dividido, além da introdução, em mais seis partes: a primeira situa o dissenso modernidade *versus* pós-modernidade; a segunda apresenta a principal premissa pós-moderna, a sociedade concebida como “jogos de linguagens”; a terceira discute as implicações de considerar a sociedade como “jogos de linguagem” na leitura pós-moderna sobre epistemologia, cultura, identidade, economia e política; a quarta parte relaciona a crítica da modernidade à crítica do desenvolvimento; a quinta apresenta as características da “esquerda pós-moderna” na atualidade e suas implicações nas discussões sobre economia política e perspectivas de desenvolvimento; e ao final são apresentadas as considerações finais. Foi constatado que a leitura pós-moderna busca simplesmente renunciar aos debates sobre sociedade e desenvolvimento, propondo saídas individualizadas e segmentada. Baseadas em um emaranhado de contradições, as teorias pós-modernas não contribuem para a construção de um projeto de desenvolvimento socioeconômico, pelo contrário, acabam prejudicando qualquer possibilidade de crítica à exploração dos trabalhadores pelo capital.

**Palavras-chave:** Modernidade. Pós-modernidade. Desenvolvimento. Pós-desenvolvimento.

<sup>1</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Cerro Largo. Engenheiro Sanitarista e Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina; e-mail: [fgpieniz@gmail.com](mailto:fgpieniz@gmail.com)

<sup>2</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Cerro Largo; Licenciada em História pela Universidade Regional do Alto Uruguai e das Missões – URI – Campus Santo Ângelo; e-mail: [anabecke@hotmail.com](mailto:anabecke@hotmail.com)





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## Abstract:

Postmodernism is a class movement that begins in the golden age of “well-being” capitalism and is currently in crisis with the fall in capital profit rates. Among the diverse faces that the movement presents, this article aims to clarify its conceptions about society and development, from a bibliographic research, from the perspective of historical materialism. The text is divided beyond the introduction into six more parts: the first situates the dissent between modernity versus postmodernity; the second presents the main postmodern premise, society conceived as “language games”; the third discusses the implications of considering society as “language games” in postmodern reading on epistemology, culture, identity, economics and politics; the fourth part relates the critique of modernity to the critique of development; the fifth presents the characteristics of the “post-modern left” today and its implications for discussions on political economy and development prospects; and at the end the final considerations are presented. It was found that postmodern reading seeks simply to renounce debates about society and development, proposing individualized and segmented solutions. Based on a tangle of contradictions, postmodern theories do not contribute to the construction of a socioeconomic development project, on the contrary, they end up damaging any possibility of criticism of the exploitation of workers by capital.

**Keywords:** Modernity. Postmodernity. Development. Post-development.

## INTRODUÇÃO

O surgimento do capitalismo do “bem-estar” na década de 1950 e seu sucesso na era de ouro do capital (1950-1980) desmobilizou a classe operária como força de oposição, deixando aos intelectuais e estudantes da época a tarefa de fazer resistência aos avanços do capital. Mas, diante do novo cenário socioeconômico, naquele momento tais intelectuais, ao invés de persistirem nas análises baseadas na história das condições materiais da sociedade, acabaram deixando-se levar por teorias que atendiam seus interesses de classe. Neste contexto surgiram as teorias pós-modernas. Um movimento de classe que tem seu auge na queda do Muro de Berlin (1989), quando atenuaram-se os conflitos entre liberais e socialistas, e sua crise no momento atual, com a redução das taxas de lucro do capitalismo do “bem-estar”.

O conceito “pós-modernidade” ainda é motivo de divergência no mundo acadêmico. Para Jean-François Lyotard, um dos mais importantes filósofos da França na discussão sobre a pós-modernidade, a “condição pós-moderna” caracteriza-se pelo fim das “metanarrativas”, pois nem mesmo a ciência já não poderia ser considerada como a fonte da verdade. Para o crítico marxista norte-americano Fredric Jameson (1996), a pós-modernidade é a “lógica cultural do capitalismo tardio”. Já o sociólogo e filósofo polonês Zigmund Bauman prefere usar a expressão “modernidade líquida”, que, para ele, se define como uma realidade ambígua, multiforme, onde tudo o que é sólido se desmancha no ar. E ainda Habermas relaciona o conceito de pós-modernidade a tendências políticas e culturais neoconservadoras, determinadas a combater os ideais iluministas.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Além das múltiplas definições sobre o tema, ou melhor, da inconsistência do movimento e sua forma de atuação, é ainda mais difícil compreender suas perspectivas de desenvolvimento. Por isso este texto, através de uma pesquisa bibliográfica, tem o objetivo de contribuir na discussão sobre a pós-modernidade e esclarecer, na perspectiva do materialismo histórico, suas características e suas concepções sobre sociedade e desenvolvimento. O texto está dividido além desta introdução em mais seis partes: a primeira situa o dissenso modernidade *versus* pós-modernidade; a segunda apresenta a principal premissa pós-moderna, a sociedade concebida como “jogos de linguagens”; a terceira discute as implicações de considerar a sociedade como “jogos de linguagem” na leitura pós-moderna sobre epistemologia, cultura, identidade, noção de tempo e espaço, economia e política; a quarta parte relaciona a crítica da modernidade à crítica do desenvolvimento; a quinta apresenta as características da “esquerda pós-moderna” na atualidade e suas implicações nas discussões sobre economia política; e ao final são apresentadas as considerações finais.

## Modernidade e pós-modernidade

Apesar das conceituações diversas, um ponto que parece sempre unânime nas formulações a respeito da pós-modernidade é o questionamento do projeto moderno. Para Conceição (2017, p. 8) “o pensamento pós-moderno, se afirma como contrário, negação, em relação às ideias e categorias da modernidade”. Segundo Eagleton, podemos afirmar que tanto teórica quanto historicamente, as promessas e as realizações da modernidade são agora colocadas em dúvida (EAGLETON, 1998). Sá complementa, “se há pouquíssimas certezas sobre o que, de fato, é proposto em suas múltiplas perspectivas, o questionamento do paradigma moderno é uma das poucas convicções pós-modernas” (SÁ, 2006, p.42). Assim, a referência necessária para a compreensão da “pós-modernidade” é da própria “modernidade”.

A modernidade é entendida como um conjunto de ideias e visões de mundo relacionadas ao projeto empreendido a partir da Revolução Industrial, ou ainda, a partir da Revolução Francesa, que é normalmente relacionado com o desenvolvimento do capitalismo e com a ascensão da burguesia como classe dominante. Este movimento promoveu a superação da cultura teocêntrica, do irracionalismo e da compreensão do homem como parte diferenciada da natureza e inaugurou a Razão moderna, tida como grande conquista iluminista e como alicerce do projeto moderno.

A fé inabalável no progresso por meio da razão e os ideais de emancipação são os sustentáculos da modernidade, uma vez que “a autonomia intelectual é o ideal mais grandioso do projeto moderno e a razão, seu emblema” (SÁ, 2006, p. 42). A modernidade afetou todas as dimensões da vida em sociedade, pois na economia, consolidou o modelo econômico capitalista; na política, fez surgir o Estado moderno; na cultura é responsável pelo desencantamento do mundo em função da racionalização do pensamento, desvinculando a ciência da moral e a arte da religião e revelando a capacidade do homem livre e o desenvolvimento do pensamento com dimensão emancipatória (SÁ, 2006).

Coutinho (2010), explica ainda que o projeto da modernidade é construído sobre o tripé do humanismo, do historicismo concreto e da Razão dialética e complementa que, ao negar qualquer um destes três elementos, nega-se também a modernidade.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

*O humanismo*, a teoria de que o homem é um produto de sua própria atividade, de sua história coletiva; o *historicismo concreto*, ou seja, a afirmação do caráter ontologicamente histórico da realidade, com a consequente defesa do progresso e do melhoramento da espécie humana; e, finalmente a *Razão dialética*, em seu duplo aspecto, isto é, o de uma racionalidade objetiva imanente ao desenvolvimento da realidade (que se apresenta sob a forma da unidade dos contrários), e aquele das categorias capazes de apreender subjetivamente essa racionalidade objetiva, categorias que englobam, superando, as prove do “saber imediato” (intuição) e do “entendimento” (intelecto analítico). (COUTINHO, 2010, p.14).

Entretanto, esse movimento progressista que deu origem ao projeto moderno foi questionado e abandonado inclusive pela sua classe criadora, a burguesia, a qual passa a apresentar-se como uma classe conservadora mediante os movimentos proletários que despontam na Europa durante meados do século XIX. Assim, a burguesia, agora classe dominante, abandona as lutas e ideologias anteriores e o humanismo, o historicismo e a Razão dialética deixam de ser reconhecidos por ela como instrumentos capazes de fundar cientificamente a ética e a ontologia (BEZERRA, 2009).

Esse tripé ideológico dá lugar ao hiperindividualismo que nega a sociabilidade do homem e a uma lógica conservadora, preocupada em legitimar o sistema capitalista vigente. A autonomia intelectual e emancipatória, é substituída pelo reencantamento do mundo. A política e a economia transformam-se em estruturas corroídas pelos interesses hegemônicos do mercado contemporâneo. Os valores universais perdem espaço para particularismos nacionais, culturais, raciais e religiosos (SÁ, 2006).

A crise do ideário modernidade se agrava com derrubada do Muro de Berlim e o fim do chamado Socialismo Real, pois este representado uma tentativa de manutenção dos ideais modernos através da revolução proletária. “Essa crise que se dá no plano do pensamento e se expressa com o avanço da chamada perspectiva pós-moderna cumpre uma função legitimadora do capitalismo em sua nova fase financeirizada e mundializada” (EVANGELISTA, 2007 *apud* CONCEIÇÃO, 2007 p. 8).

Em meio a essas grandes crises ideológicas que ganham força as perspectivas pós-modernas. Tanto capitalismo quanto socialismo, cada um a seu modo, conforme afirma Bezerra, (2009, p. 4) “teriam decretado o fim daquele projeto de modernidade anteriormente traçado”. Teóricos com ideologias “de direita” ou “de esquerda” procuram saídas “pós-modernas” para estas crises, o que vai justificar também a heterogeneidade destas perspectivas. Kumar (2006) acrescenta ainda que:

[...] a pós-modernidade é tão surpreendente e eclética em suas origens como é sintética e sincrética em suas manifestações. Um claro reflexo disso está no fato de contradições e circularidade serem aspectos valorizados em suas versões mais polêmicas. (KUMAR, 1997 *apud* Sá, 2006, p.48).

Entretanto, apesar dessa multiplicidade, como já mencionado, alguns pontos são comuns entre todos os pós-modernos, em especial no que se refere aos princípios básicos da modernidade como a racionalidade, totalidade, universalidade, historicismo e as grandes explicação da sociedade, o que o pós-modernos chamam de metanarrativas.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Dentre todos os fundamentos da modernidade o grande alvo da crítica pós-moderna é a Razão moderna. Para os pensadores pós-modernos, a realidade se fragmentou de forma irrecuperável, não sendo mais possível existir uma verdade e uma racionalidade sobre ela, cabendo a eles uma produção fragmentada sem a possibilidade de uma orientação teórica mais ampla (BEZERRA, 2009). Diante dessa fragmentação, a saída pós-moderna é trabalhar com racionalidades e necessidades locais, o que Bezerra vai chamar de mini-racionalidades, construídas em espaços micro, sem a necessária relação de totalidade, já que esta é vista como totalitarismo.

Nesse mesmo sentido, não existe para os pós-modernos, um sistema total a ser compreendido e transformado e se existe, este fica numa condição de “inutilidade”. Eagleton (1998) explica essa antitotalidade:

Talvez a antitotalidade refira-se aqui mais a uma questão estratégica que teórica: pode muito bem haver algum tipo de sistema total, mas, uma vez que nossas ações políticas não conseguem combatê-lo como um todo, o melhor conselho seria então que dançássemos conforme a música e partíssemos para projetos mais modestos porém mais viáveis. [...] Não buscar a totalidade representa apenas um código para não se considerar o capitalismo. (EAGLETON, 1998, p. 20).

Ainda, na mesma lógica, a universalidade é categoria de crítica pós-moderna, pois representa uma desconsideração com os mais diversos particularismos, tão valorizados pela pós-modernidade. A ideia de que as pessoas são iguais, antes uma concepção revolucionária, passa a ser algo conservador, autoritário e excludente. Nessa perspectiva, a universalidade desconsidera as diferenças e particularidades dos diversos grupos que formam a sociedade, fazendo com que estes percam suas identidades (BEZERRA, 2009).

Esse caráter fragmentador e fugaz do pensamento pós-moderno recai sobre a sua percepção sobre a história. Para os pós-modernos, a história é entendida como aleatória e descontínua. Não é resultado de um processo de intencionalidade do ser humano e também não apresenta qualquer relação causal entre um momento e outro, caracterizando-se como mutável, múltipla e aberta, marcada por descontinuidades.

Assim como nega a história, o pós-modernismo nega também a capacidade do homem de explicar a realidade a partir de grandes teorias. Essa concepção é contrária à ideia de que existam narrativas únicas explicam na totalidade a vida social. O já mencionado apego pós-moderno ao local e aos particulares, justifica a percepção de que a compreensão da realidade abarca uma pluralidade de relatos e uma multiplicidade de micronarrativas, conforme será melhor esclarecido na sessão que segue.

## Jogos de linguagem e metanarrativas

Jean-François Lyotard em seu livro “A condição pós-moderna” (1979) caracterizou a era pós-moderna como uma que perdeu a fé em todas as grandes metanarrativas totalizantes; voltando-se então às pequenas narrativas, como a história da vida cotidiana e dos grupos marginalizados. Lyotard (2009) comparou discursos a jogos de linguagem, uma noção desenvolvida numa obra anterior



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

de Ludwig Wittgenstein (1889–1951), baseando seu método de análise da sociedade em dois princípios: o primeiro “[...] é que falar é combater, no sentido de jogar, e que os atos de linguagem provêm de uma agonística geral” (LYOTARD, 2009, p. 17); o segundo “[...] é que o vínculo social observável é feito de ‘lances’ de linguagem” (LYOTARD, 2009, p. 17). Ou seja, como os jogos de linguagem, os discursos são sistemas discretos de atividade governada por regras que envolvem a linguagem. Logo, não havendo um conjunto comum de suposições em relação às quais suas reivindicações ou pontos de vista conflitantes possam ser julgados. Não há razão universal ou verdade. Os discursos são, na maior parte, incomensuráveis. Lyotard (2009) explica:

Simplificando ao extremo, considera-se “pós-moderna” a incredulidade em relação aos metarrelatos. É, sem dúvida, um efeito do progresso das ciências; mas este progresso, por sua vez, a supõe. Ao desuso do dispositivo metanarrativo de legitimação corresponde sobretudo a crise da filosofia metafísica e a da instituição universitária que dela dependia. A função narrativa perde seus atores (*functeurs*), os grandes heróis, os grandes perigos, os grandes périplos e o grande objetivo. Ela se dispersa em nuvens de elementos de linguagens narrativos, mas também denotativos, prescritivos, descritivos etc., cada um veiculando com sigilo validades pragmáticas *sui generis*. Cada um de nós vive em muitas destas encruzilhadas. Não formamos combinações de linguagem necessariamente estáveis, e as propriedades destas por nós formadas não são necessariamente comunicáveis. (LYOTARD, 2009, p. XVI).

Com isso, para Lyotard (2009) o imperativo básico da política pós-moderna é criar comunidades nas quais a integridade dos diferentes jogos de linguagem é respeitada - comunidades baseadas em heterogeneidade, conflito e dissenso.

Assim, nasce uma sociedade que se baseia menos numa antropologia newtoniana (como o estruturalismo ou a teoria dos sistemas) e mais numa pragmática das partículas de linguagem. Existem muitos jogos de linguagens diferentes; trata-se da heterogeneidade dos elementos. Somente darão origem à instituição através de placas; é o determinismo local. (LYOTARD, 2009, p. XVI).

São muitas as críticas à Lyotard e sua concepção de metanarrativas. Destaca-se em especial o livro “A condição pós-moderna” (1989) de David Harvey, que faz uma crítica à teoria pós-moderna em defesa do materialismo histórico. Para Harvey, nos termos pós-modernos não há diferença entre verdade, autoridade e sedução retórica; “[...] quem tem a língua mais macia ou a conversa mais atraente tem o poder” (HARVEY, 2013, p. 112). Assim, aceitar essa fragmentação, o pluralismo e a autenticidade de outras vozes e outros mundos traz o problema da comunicação e dos meios de exercer o poder através do comando (HARVEY, 2013). Harvey ainda aponta o antagonismo nas concepções de consenso e justiça de Lyotard. “O consenso tornou-se um valor ultrapassado, e suspeito. A justiça, porém, não o é. É preciso chegar a uma ideia e a uma prática de justiça que não seja relacionada a do consenso” (LYOTARD, 2009, p. 118). Diante dessas afirmações, Harvey (2013) diz que não seria possível qualquer ideia de justiça sem que haja um mínimo de consenso entre os indivíduos.

Por essas e outras contradições, Harvey afirma que a metateoria, em especial o capitalismo, não pode ser simplesmente descartada pelos pós-modernos; ela continuará funcionando, porém, de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

maneira imperceptível. Desse modo a retórica do pós-modernismo é perigosa pois “evita o enfrentamento das realidades da economia política nas circunstâncias do poder global” (HARVEY, 2013, p. 112). Assim,

[...] essas mudanças [de práticas culturais, bem como político-econômicas], quando confrontadas com as regras básicas de acumulação capitalista, mostram-se mais como transformações da aparência superficial do que como sinais do surgimento de alguma sociedade pós-capitalista ou mesmo pós-industrial inteiramente nova. (HARVEY, 2013, p. 7).

Mas, mesmo com incoerências, a partir das teorias dos jogos de linguagem e das metanarrativas surgiram um conjunto de ramificações que se apresentam na tentativa de dar um novo formato à sociedade e seus complexos, um “projeto pós-moderno”, conforme discutido no item seguinte.

## O “projeto pós-moderno”

A crise que dá origem ao pensamento pós-moderno reflete em muitos aspectos do pensamento social, inclusive na concepção de ciência. Assim, para os pós-modernistas, a busca pela verdade, a crença na ciência como fonte dessa verdade e a visão antropocêntrica do homem em relação ao saber – características da ciência moderna são aspectos questionados por essa nova concepção.

Márcio Gomes Sá (2006) afirma que “enquanto a modernidade busca o consenso em torno de uma forma de se fazer ciência, a pós-modernidade irá valorizar o dissenso. As metas-narrativas e as afirmações com caráter de leis já não são mais tidas como pertinentes” (SÁ, 2006, p. 50). Ou seja, como já mencionado, as grandes teorias homogeneizadoras de explicação da sociedade, tão valorizadas durante a era moderna, agora deixam de ter valor, pois, a episteme pós-moderna, se legitima pelo heterogêneo, pela diferença (SÁ, 2006). Assim, as “narrativas modestas”, conforme Lyotard (1999), são alternativas para atender ao forte grau de fragmentação, pluralismo e individualismo característicos da sociedade pós-moderna.

Essa fragmentação atinge a sociedade contemporânea, que além dessa característica, também apresenta um alto grau de individualismo e pluralismo. A individualidade e a subjetividade são princípios fundamentais para essa concepção. Além disso, a categoria classe deixa de ser relevante, e a interpretação da realidade é feita através dos indivíduos e não mais da sociedade (SÁ, 2006).

Já a dimensão cultural eclode e ganha força, tornando-se o setor privilegiado na pós-modernidade. A partir da década de 1980, desenvolve-se um processo de construção de uma cultura em nível global, na qual a pós-modernidade, se insere como um conjunto de valores que orientam a produção cultural. Entre estes, a multiplicidade, a fragmentação, a falta de referências e a entropia. Assim, a própria globalização mostra-se contraditória e fluída, pois valoriza identidades culturais locais dentro de um contexto global, promovendo a aceitação e valorização de todos os estilos, a fim de transformar todas as culturas em mercados consumidores.

No plano econômico a pós-modernidade se manifesta por uma mundialização do capitalismo. Onde as indústrias financeiras, de serviços e de informação e comunicação assumem posições centrais na organização da materialidade, triunfando sobre a produção tradicional (JOVINO, 2014) e produzindo informação, serviços e cultura “pronta para consumo”. Sá (2006, p.55) afirma que



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

“esta nova concepção se apoia na flexibilidade dos processos e mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo”. O consumismo ávido e nunca satisfatório é o combustível da pós-modernidade.

A política pós-moderna é marcada pelo fracasso (FRAGA, 2011). Esta amarga uma profunda crise de legitimidade, pois sucumbe à incapacidade de articular um plano global, com objetivos abrangentes, limitando-se a demandas segmentares ou particulares (JOVINO, 2014), assim os partidos políticos de massa acabam por ceder espaço aos novos movimentos sociais.

Ao priorizar tópicos como etnicidade, sexualidade, gênero entre outras causas, a lógica pós-moderna apresenta uma nova pauta política, substituindo as prioridades modernas como classe, Estado, ideologia, revolução, modos produção, etc. Não se questiona a relevância dessas novas pautas políticas, porém a problemática está no abandono das questões políticas clássicas, tais como por que a maioria das pessoas não dispõe do suficiente para comer, não tem moradia digna, emprego ou atendimento a saúde e acesso a educação.

Sobre esse aspecto Eagleton (1998) complementa:

A política do pós-modernismo significou ao mesmo tempo enriquecimento e evasão. Se eles lançaram questões políticas novas e vitais, isto se dá, em parte, porque bateram em retirada diante de impasses políticos mais antigos. (EAGLETON, 1998, p. 23).

Essas novas lutas políticas, na concepção pós-moderna, além de não apresentarem um caráter revolucionário, estão deslocadas da luta de classes, o que acaba por relegar à segundo plano os aspectos de totalidade. As lutas de gênero e étnicas/raciais, apesar de se constituírem como lutas importantes que ainda temos a travar na realidade social, quando deslocadas da vida social ou fragmentadas a interesses de minorias, jamais tornam-se hegemônicas e transformam a realidade social, e nem de longe arranham a ordem capitalista. Conceição (2007) complementa:

O subjetivismo pós-moderno quebra radicalmente a possibilidade de organização política crítica, e impede a compreensão da totalidade da vida social. Obscurece a práxis ontológica do ser social, e veda a racionalidade crítica do homem capaz de reconstituir o real, no pensamento, e revelar a essência e com ela compreender as múltiplas determinações da realidade social objetiva. (CONCEIÇÃO, 2007, p.11).

Já no tocante à ideia de desenvolvimento, o projeto pós-moderno vai de encontro ao chamado pós-desenvolvimento, conforme discutido no item que segue.

## Pós-modernidade e pós-desenvolvimento

De acordo com Radomsky (2011), no campo de estudos sobre desenvolvimento as teorias pós-modernas estão associando-se nas últimas décadas à corrente chamada “pós-desenvolvimento”. Essa corrente, que se consolidou nos anos 1990, contesta as teorias sobre desenvolvimento e políticas públicas exatamente por não acreditarem na eficácia das transformações planejadas da sociedade, denominando-as como narrativas e práticas de poder (RADOMSKY, 2011). Para tanto,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

essa corrente utiliza especialmente a perspectiva de Michel Foucault sobre a governabilidade, assumindo que poder e conhecimento são usados como uma forma de controle social por meio de instituições sociais.

Para provar essa associação Radomsky (2011) aponta três pontos de contato entre a crítica da modernidade e do desenvolvimento. Primeiro, a premissa que associa modernidade à colonialidade assume que o desenvolvimento do capitalismo se funda e mantém-se no colonialismo europeu. Assim,

[...] como resultado de séculos de colonialidade, [...] as premissas que orientaram políticas de desenvolvimento nasceram de um passado longínquo de diferença com violência, cujo horizonte jamais suspendeu a subalternidade da relação. Ademais, nas últimas décadas com o advento da globalização o discurso do desenvolvimento adquiriu um formato associado ao caráter mundializado das relações de mercado e às formas neoliberais de governo, eventualmente com a substituição dos programas planejados e centralizados por intervenções em forma de ajustes econômicos estruturais, [...] (RADOMSKY, 2011, p. 157).

O segundo ponto de contato está no afastamento da discussão sobre a economia (como os debates sobre um modelo econômico mais justo) dando preferência aos problemas relacionados aos dispositivos de poder culturais e gnosiológicos (RADOMSKY, 2011, p. 158); ou seja, aproximam-se à perspectiva que compara os discursos a jogos de linguagens. O terceiro ponto refere-se à tentativa de mudar o conceito de desenvolvimento, ou melhor, no caso limite, anulá-lo; e assim fugir das concepções de desenvolvimento humano e material (RADOMSKY, 2011, p. 158).

Com isso, assumindo a retórica pós-moderna, Radomsky (2011, p. 159) conclui que os principais objetivos do pós-desenvolvimento são “[...] superar o ‘desejo do desenvolvimento’ difundido pela narrativa do desenvolvimento e suas promessas [...]” e transformar “[...] o desenvolvimento como narrativa generalizante e associada à modernidade/colonialidade, e recentemente à globalização, para uma abertura em direção aos processos locais, diferenciados, heterogêneos e endógenos, quiçá autônomos, de desenvolvimento”. Assim é minada qualquer ideia de desenvolvimento da totalidade da sociedade, ou seja, o pós-desenvolvimento dissolve as perspectivas de desenvolvimento do ser social.

## Esquerda pós-moderna

Apesar dos teóricos pós-modernos não assumirem um posicionamento no espectro político – esquerda ou direita – em virtude da negação das metateorias, para a corrente marxista, o movimento é comumente chamado de “esquerda pós-moderna”, visto a sua tentativa de caráter revolucionário. Ellen Meiksins Wood explica a ascensão da esquerda pós-moderna e suas concepções a partir das relações socioeconômicas entre as classes sociais. Conforme Wood (1996), o surgimento do capitalismo do “bem-estar” e do “consumidor” – décadas de 1950, 1960 e 1970 – desmobilizou a classe operária como força de oposição, deixando aos intelectuais e estudantes da época a tarefa de fazer resistência aos avanços do capital. Mas diante do cenário socioeconômico, tais intelectuais ao invés de persistirem nas análises baseadas na história das condições materiais da sociedade, acabaram deixando-se levar por teorias que atendiam seus interesses de classe naquele momento. Então



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Wood faz uma crítica aos teóricos da atualidade que insistem nas teorias pós-modernas mesmo depois de novas crises do capitalismo.

Para alguns, isso quer dizer que as oportunidades de oposição ao capitalismo estão severamente limitadas. Outros parecem dizer que, se não podemos realmente transformar ou sequer entender o sistema (ou mesmo pensar nele enquanto sistema) e se não dispomos ou somos incapazes de dispor de uma perspectiva por meio da qual criticar o sistema, que dirá fazer oposição a ele, é melhor relaxar e aproveitar. Os expoentes dessas tendências intelectuais certamente sabem que nem tudo está bem; mas pouco existe nesses modismos que ajude, por exemplo, a entender a pobreza e a falta de moradia hoje crescentes, a classe de trabalhadores pobres cada vez maior, as novas formas de trabalho inseguro e de tempo parcial, e assim por diante. (WOOD, 1996, p.122).

Com isso, Wood (1996, p. 123) apresenta as principais características da esquerda pós-moderna na atualidade: ênfase na linguagem, na cultura e no “discurso” em detrimento das preocupações “economicistas” tradicionais da esquerda e das velhas preocupações da economia política; rejeição do conhecimento “totalizante” e dos valores “universalistas”, em benefício da ênfase na “diferença”, em identidades particulares diversas como gênero, raça, etnicidade, sexualidade e em várias opressões e lutas particulares e separadas; insistência na natureza fluida e fragmentada do eu humano que toma as identidades de tal modo variáveis, incertas e frágeis, que é difícil ver como se pode desenvolver o tipo de consciência capaz de formar a base para a solidariedade e a ação coletivas fundadas numa “identidade” social comum (como a classe), numa experiência e em interesses comuns - uma exaltação do “marginal”; e, repúdio das “grandes narrativas”, tais como as ideias ocidentais de progresso, incluindo as teorias marxistas da história.

Wood (1996, p. 122), em defesa do materialismo histórico, ainda discute quatro implicações prejudiciais aos debates sobre economia política da aplicação dos preceitos pós-modernos. Primeiro, a insensibilidade histórica de análise da sociedade, que implica em renunciar a qualquer ideia de processo e causalidade histórica inteligível e, com isso, a toda ideia de “fazer história”. Segundo, o pessimismo político, pois uma vez que não há sistemas ou história suscetíveis de análise causal, não é possível chegar às raízes dos muitos poderes opressores. Terceiro, não se pode aspirar a algum tipo de oposição unificada, de emancipação humana geral, ou mesmo de contestação geral do capitalismo, do tipo em que os socialistas costumavam acreditar; o máximo que pode acontecer é um conjunto de resistências particulares e separadas. E quarto, otimismo da prosperidade e das possibilidades capitalistas, pois os pós-modernos têm uma visão do mundo ainda calcada no período próspero do capitalismo cujo traço dominante é o ‘consumismo’, a multiplicidade de padrões de consumo e a proliferação de “estilos de vida”.

## Considerações finais

Após o aprofundamento da discussão sobre a pós-modernidade – sua origem, características e concepções sobre sociedade e desenvolvimento – se percebe que a crítica se baseia essencialmente na negação do projeto moderno, mais precisamente da racionalidade. É ainda mais preocupante na perspectiva do materialismo histórico, pois com a negação do capitalismo e das teorias que lhe fazem oposição fica impossível a concepção de um projeto para o desenvolvimento da sociedade que compreenda a superação da exploração dos trabalhadores pelo capital.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A pauta fragmentada, minoritária e até despolitizada afasta cada vez mais a esquerda das suas convicções fundantes. A luta de classes é rebaixada ou até ignorada, como se não existisse, como se fosse algo do passado ou como se a opressão burguesa não fosse mais forte do que a opressão intraclasse. Ninguém mais toca em luta de classes, nem ao menos menciona a revolução. A intelectualidade da esquerda pós-moderna se afasta cada vez mais da classe trabalhadora, assim, as teorias pós-modernas acabam prejudicando os estudos sobre economia política, bem como suas perspectivas de desenvolvimento.

Como visto, é consenso entre os marxistas que se trata de um fenômeno de classe, mais precisamente, um movimento característico de parte dos intelectuais de esquerda. Como esse movimento irá se desenvolver nos próximos anos é uma incógnita. Na perspectiva dos autores marxistas ele está em crise, pois conta cada vez menos com as condições materiais que lhe servem de base, devendo se dissolver na medida em que esses intelectuais também são penalizados com o declínio das taxas de lucro do capitalismo do “bem-estar” e ascensão do neoliberalismo. Assim terão de buscar novamente por maneiras de fazer oposição ao capital. Com isso, apesar dos prejuízos, é esperado que esse fenômeno seja uma aprendizagem aos intelectuais da esquerda, a fim de que, independentemente da situação socioeconômica, persistam no método de análise baseado no histórico das condições materiais.

## Referências

BEZERRA, Cristina. Simões. Modernidade e pós-modernidade: formulações Conceituais E Desafios Teóricos. In: **Anais do XIX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social**, Guayaquil, 2009.

CONCEIÇÃO, Anderson dos Reis. Ensaio sobre o Pensamento Pós-moderno In: **VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas**, São Luís, 2017.

COUTINHO, Carlos Nelson. **O estruturalismo e a miséria da razão**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

EAGLETON, Terry. **As ilusões do pós-modernismo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

EVANGELISTA, João E. **Crise do marxismo e irracionalismo pós-moderno**. São Paulo: Cortez, 1992.

FRAGA, Marcus Vinicius. Os não lugares não existem: uma visão crítica na pós-modernidade. **Revista ponto-e-vírgula**. v.10, p. 245-259, 2011.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 24.ed. Trad. Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

JAMESON, Fredric. **Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio**. Trad. Maria Elisa Cevalco. São Paulo: Ática, 1996.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

JOVINO, Wildiana Kátia Monteiro. Crítica à desconstrução da política na pós-modernidade. **Revista Dialectus**. v. 2, n.5 p. 25-36, 2014

KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial à sociedade pós-moderna**: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

LYOTARD, Jean-François. **A condição pós-moderna**. 12. ed. Trad. Ricardo Corrêa Barbosa. Rio de Janeiro: José Olympio, 2009.

RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo. Desenvolvimento, pós-estruturalismo e pós-desenvolvimento: a crítica da modernidade e a emergência de 'modernidades' alternativas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n.75, p. 149-162, 2011.

SÁ, Marcio Gomes de. Pós-modernidade!? Dimensões e reflexões. **Caderno Pós Ciências Sociais**, v. 3, p. 41-60, 2006.

WOOD, Ellen Meiksins. Em defesa da História: o marxismo e a agenda pós-moderna. **Crítica Marxista**, São Paulo, v.1, n.3, p. 118-127, 1996.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## ST 1: ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### A CONTRIBUIÇÃO DE CELSO FURTADO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

### THE CONTRIBUTION OF CELSO FURTADO TO THE BRAZILIAN REGIONAL DEVELOPMENT

Flavio Fortunato CARDODO<sup>1</sup>, Paula Dittich CORRÊA<sup>2</sup>, Lilian Blanck de OLIVEIRA<sup>3</sup>, Ivo Marcos THEIS<sup>4</sup>

#### Resumo:

Pensar em desenvolvimento econômico no Brasil e América Latina sem pensar na produção intelectual de Celso Furtado (1920 – 2004), é desconsiderar parte das epistemologias do Sul para o Sul. Sendo assim, este artigo, tem por objetivo, apresentar um pouco da história de Celso Monteiro Furtado e algumas de suas contribuições para pensar o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, na América Latina, Caribe e no Brasil. A metodologia adotada para esta pesquisa, foi a qualitativa, por meio da técnica de revisão bibliográfica. Com base na pesquisa realizada, concluímos que para alcançar o desenvolvimento, é necessário que pensemos melhores formas de homogeneização social, por meio de dispositivos de equidade.

**Palavras-chave:** Celso Furtado. Dependência. Desenvolvimento. Subdesenvolvimento.

#### Abstract:

Thinking about economic development in Brazil and Latin America without thinking about the intellectual production of Celso Furtado (1920 - 2004), is to disregard part of the epistemologies from the South to the South. Therefore, this article aims to present a little of the history of Celso Monteiro Furtado and some of his contributions to thinking about development and underdevelopment in Latin America, the Caribbean, and Brazil. The methodology adopted for this research was qualitative, using the bibliographic review technique. Based on the research carried out, we concluded that to achieve development, it is necessary that we think of better forms of social homogenization, through equity devices.

1 Bolsista CAPES - Demanda Social, mestrando em Desenvolvimento Regional da FURB; e-mail: [ffc663@gmail.com](mailto:ffc663@gmail.com)

2 Bolsista gratuidade FURB, mestranda em Desenvolvimento Regional da FURB; e-mail: [paulinha.dittich.correa@gmail.com](mailto:paulinha.dittich.correa@gmail.com)

3 Orientadora Doutora em Teologia pela EST; professora titular do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da FURB; Líder do Grupo de Pesquisa: Ethos, Alteridade e Desenvolvimento (GPEAD); e-mail: [lilianbo@uol.com.br](mailto:lilianbo@uol.com.br)

4 Doutor em Geografia Humana (Eberhard-Karls Universität Tübingen/Alemanha, 1997), Pós-Doutor em Política Científica e Tecnológica (Unicamp, 2008) e em Desenvolvimento Regional (USCS, 2016); professor titular no PPGDR-FURB e líder do Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional (NPDR); e-mail: [theis@furb.br](mailto:theis@furb.br)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Keywords:** Celso Furtado. Dependency. Development. Underdevelopment.

## INTRODUÇÃO

Não é possível pensar em pesquisar sobre o desenvolvimento regional, sem levar em consideração o desenvolvimento desigual, que pode ser refletido nas várias regiões do mundo, permeado de relações de produção e relações sociais, que consolidam a formação do espaço geográfico, em suas desigualdades territoriais. Para discutir o território brasileiro no contexto do desenvolvimento, além do viés econômico, regional e, das características físicas e da realidade desigual, presente em nosso território, embasamos nossa pesquisa nos conceitos e no pensamento de Celso Furtado.

Desde que se formou em Direito, na Faculdade de Direito da Universidade do Brasil (Rio de Janeiro) em 1939, Celso Furtado, dedicou-se a academia e a escrita de livros, que compartilham seu conhecimento, fator que foi intensificado após o seu doutoramento em Economia, pela Faculdade de Direito e Ciências Econômicas (Sorbonne), no ano de 1948 em Paris. No retorno de Paris, Furtado teve uma breve estadia no Brasil, antes de partir para Santiago no Chile, para “integrar a primeira equipe da CEPAL” (CHACON, 2004, p. 91). É a partir deste momento, que juntamente com seus pares na CEPAL, Furtado começa a desenvolver teorias para o desenvolvimento, que serão utilizadas no Brasil algum tempo depois, quando ele assume a diretoria da Sudene. Além disso, Furtado contribuiu para o pensamento e reflexão sobre o desenvolvimento socioeconômico do Brasil, enquanto Ministro Extraordinário do Planejamento e posteriormente como Ministro da Cultura, mas principalmente como professor e intelectual, que não deixou de pensar sobre os problemas do desenvolvimento desigual e do subdesenvolvimento de algumas regiões em detrimento de outras.

Este artigo tem por objetivo, apresentar um pouco da história de Celso Monteiro Furtado e algumas de suas contribuições para pensar o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, na América Latina, Caribe e no Brasil. Para isto utilizamo-nos do método qualitativo, por meio de revisão bibliográfica, de algumas das obras do próprio Celso Furtado, e de outros autores que foram seus pares na academia ou, que buscaram estudar sua vida e obra.

Para auxiliar a compreensão do que propomos com este artigo, achamos melhor dividi-lo em três partes; na primeira trazemos um pouco da história de Celso Furtado, e do seu percurso profissional; na segunda parte, buscamos apresentar o pensamento de Celso Furtado no que se refere ao desenvolvimento e ao subdesenvolvimento nos contextos Latino-americano e brasileiro; na terceira parte, identificamos o motivo pelo qual, Furtado continua sendo um grande nome quando se pensa em desenvolvimento socioeconômico na América Latina, Caribe e Brasil. Feito isso, partiremos para as nossas (in)conclusões sobre a contribuição de Furtado



OBSERVADR





para pensar um país com maior desenvolvimento e menos desigualdades.

### **A caminhada histórica de Celso Furtado**

Celso Monteiro Furtado, nasceu em 26 de julho de 1920, na cidade de Pombal, estado da Paraíba. Em 1939 mudou-se para a cidade do Rio de Janeiro, então Capital Federal. No ano seguinte ingressou na Faculdade de Direito da Universidade do Brasil, hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), onde formou-se no final de 1944. Em janeiro de 1945 embarcou para a Itália como membro da Força Expedicionária Brasileira (FEB), retornando em agosto do mesmo ano ao Brasil, já no ano seguinte, publicou seu primeiro livro, intitulado “De Nápoles a Paris - contos da vida expedicionária”.

Em dezembro de 1946 Furtado vai para Paris, onde se inscreve no doutorado em economia da Faculdade de Direito e Ciências Econômicas (Sorbonne), frequentou também nesse período o Instituto de Ciências Políticas da capital francesa. Concluiu seu doutorado em junho de 1948, defendendo a tese intitulada, “A economia colonial brasileira”, orientada por Maurice Byé. Retorna ao Brasil neste mesmo ano, reassumindo seu cargo no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público, para o qual se concursou em 1943) e, passa a integrar o corpo de economistas da FGV (Fundação Getúlio Vargas).

No ano de 1949 transfere-se para Santiago do Chile para trabalhar na recém criada Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), órgão regional da Organização das Nações Unidas (ONU), que conforme afirma Guido (2005) “iria se transformar numa das mais importantes escolas de pensamento econômico do Terceiro Mundo”. No ano seguinte (1950) Furtado foi nomeado diretor da divisão de Desenvolvimento Econômico da CEPAL, e publicou na Revista Brasileira de Economia da FGV, seu primeiro ensaio de análise econômica, sob o título “Características gerais da economia brasileira”, permaneceu na CEPAL até 1957.

Em 1958, Furtado é convidado a integrar a diretoria do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), convite que foi aceito sob a condição de restringir-se apenas aos assuntos referentes ao Nordeste. Tendo se concentrando nisso, foi nomeado pelo então Presidente da República, Juscelino Kubitschek, como interventor junto ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), no mesmo ano assume a secretaria executiva do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO). A partir do CODENO surge a proposta de transformação do órgão em uma estrutura mais atuante. Surge então, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), aprovada pela Câmara de Deputados em 27 de maio de 1959 e legislada em 13 de dezembro do mesmo ano. A SUDENE



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

segundo Guido (2005), “era definida como uma agência de desenvolvimento regional, incumbida de planejar e coordenar os programas socioeconômicos de interesse do Nordeste, sendo-lhe conferido o poder de atuar como órgão centralizador dos investimentos federais na região”, tendo como seu primeiro superintendente Celso Furtado.

Em 1962, João Goulart (então presidente do Brasil) cria o cargo de “Ministro de Estado Extraordinário responsável pelo Planejamento,[...] ao qual se subordinaram órgãos do Conselho do Desenvolvimento e da Comissão Nacional do Planejamento” (BRASIL, 1962), nomeando Celso Furtado para ocupar o cargo recém criado. Furtado deixa o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento em fins de junho de 1963, retornando à superintendência da SUDENE no Recife. Em 1964, com o Ato Institucional nº 1, “iniciou o processo de cassações de direitos políticos que iria se estender por todo o período de vigência do regime militar. O nome de Celso Furtado foi incluído na primeira lista de cassados, divulgada no dia 10 de abril” (GUIDO, 2005). Furtado deixa o Brasil em abril de 1964, mas retorna definitivamente em 1979, graças a anistia decretada em agosto deste mesmo ano.

De volta ao Brasil, ocupou o Ministério da Cultura entre os anos de 1986 e 1988. Após esta passagem pelo governo na retomada da democracia brasileira. Furtado decide então dar mais atenção as suas atividades literárias e acadêmicas. Faleceu no Rio de Janeiro no dia 20 de novembro de 2004, com 84 anos de idade tendo prestado valioso serviço ao desenvolvimento econômico da América Latina e Caribe e especialmente ao Brasil. Celso Furtado deixou uma vasta obra literária, registrada em dezenas de livros e artigos. Muitos deles tratando as questões do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, pensamentos que iremos poder compreender melhor na sequência.

## **Desenvolvimento e subdesenvolvimento em Celso Furtado: uma questão de dependência**

Cano (2007) afirma que após a passagem de Celso Furtado pela CEPAL, ele aprimorou a compreensão teórica e prática, sobre o processo histórico do subdesenvolvimento econômico, assim, contribuiu com ideias que eram contrárias às correntes dominantes. Teorizou processos que levam ao desequilíbrio, na absorção dos avanços tecnológicos pelos países subdesenvolvidos, em comparação aos países que detém maior poder político, econômico e militar, ou seja, os que produzem novas tecnologias e exportam produtos culturais e bens de alto valor. Furtado se sobressaiu profissionalmente, ao levar vários historiadores e também economistas, a refletir sobre os fundamentos da ascensão da economia, bem como, sua ocorrência no sistema de produção capitalista.

### *O Método*



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O método de Celso Furtado, se baseou na evolução histórica dos fatos, a fim de empreender os processos de subdesenvolvimento na América Latina, Caribe e Brasil. Para isso, estruturou suas ideias através da arguição da constituição econômica e política ao longo da história, a fim de explicar as conjunturas da época em que estava inserido.

Em sua análise histórica, alguns fatos marcaram gradativamente o progresso econômico no mundo, como o pós IIª Guerra Mundial, quando Hiroshima e Nagasaki, cidades japonesas, foram bombardeadas por ogivas nucleares americanas, aniquilando milhares de vidas, indicando o fim do império japonês e consequentemente da IIª Guerra Mundial. Outros acontecimentos ganharam destaque, como a construção do muro de Berlim, que dividiu a cidade em dois sistemas (capitalista/socialista) e a grave crise econômica enfrentada pela Europa. Porém, diante desse caos, os Estados Unidos e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), passaram a se destacar no cenário mundial, oferecendo auxílio econômico. Nesse embate, vários sociólogos, historiadores e economistas, discutiram sobre os planos de desenvolvimento, que alguns países estrategicamente começaram a despertar, bem como suas implicações à sociedade e foi neste contexto, que Celso Furtado, cientista social e economista, despontou brilhantemente.

Furtado (2000), defende a ideia de acumulação do capital, o que diverge da realidade dos países subdesenvolvidos, com propensão à estagnação da renda, em função da baixa produtividade e insuficiência de capital. A consequência desse estado de inanição econômica, resulta na ausência da expansão do comércio exterior e por conseguinte, ineficiência para um país subdesenvolvido, sair do estado de miséria. O autor (FURTADO, 2004) argumenta ainda, que a investida pela superação frente a estagnação econômica e ascensão ao desenvolvimento, se dá em função da investidura no progresso tecnológico no plano internacional, entrando em cena o Estado, como forma de conduzir as políticas de planejamento em busca do desenvolvimento.

Esse pensamento torna-se evidente, quando nos reportamos novamente ao pós IIª Guerra, onde o planejamento se calcava em dialogar com a sociedade, a fim de evidenciar os objetivos de interesse comum. Dessa forma, o financiamento era oferecido, de acordo com a capacidade que o país possuía, de endividamento externo. Com a análise histórica realizada, compreendemos o posicionamento, o pensamento e a maneira com que Furtado (2004), explica a dinâmica do desenvolvimento econômico e o processo nos países menos avançados do sistema. Assim, percebemos que Furtado contribuiu com a elucidação do funcionamento das economias periféricas do sistema capitalista, em especial a brasileira.



OBSERVADR





### *A dependência*

Algumas características são retratadas, quando diz respeito a economia da periferia do sistema capitalista, entre as quais estão: péssima qualificação da mão-de-obra, baixa concentração de renda, mercado interno precário, carência de inovação tecnológica e desigualdade social. Aliado a todos esses fatores, ainda há o escasso capital, tornando mais difícil o processo de desenvolvimento regional.

[...] o subdesenvolvimento deve ser entendido como um processo, vale dizer, como um conjunto de coisas em interação e capazes de reproduzir-se no tempo. [...] É mesmo possível que ele seja inerente ao sistema capitalista; isto é, que não possa haver capitalismo sem as relações assimétricas entre subsistemas econômicos e as formas de exploração social que estão na base do subdesenvolvimento (FURTADO, 1974, p. 95).

Dessa forma, Furtado (2004) compreende que o desenvolvimento deve estar voltado para um projeto social, de acordo com a realidade das populações carentes, de maneira a envolver fatores culturais, o meio em que vivem e o trabalho que desenvolvem, por meio de um modelo de desenvolvimento, sem haver sincronismo com o simples crescimento econômico.

Bielschowsky (2000), sustenta que o subdesenvolvimento nos países periféricos, é caracterizado por uma composição econômica desqualificada, diferente dos países do centro, que convivem com economias prósperas e tecnologia moderna, atuando nas atividades de exportação e com vasto setor de subsistência. Assim, Furtado argumentou em sua teoria do desenvolvimento econômico, uma diferença entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Ele afirma que o crescimento dos países desenvolvidos, está relacionado a acumulação de capital, geração de emprego, geração de novos conhecimentos, bem como a produção de inovações tecnológicas, capazes de produzir incrementos na produtividade do trabalho. Para Furtado, cria-se uma relação de dependência entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento, em que

[...] “os países dependentes serão sempre subdesenvolvidos, [...] a transição do subdesenvolvimento para o desenvolvimento é dificilmente concebível, no quadro da dependência”, valendo notar que o avanço do processo de industrialização na periferia faz crescer o controle por grupos estrangeiros do aparato produtivo aí localizado. “Em consequência, a dependência, antes imitação de padrões externos de consumo mediante a importação de bens, agora se enraíza no sistema produtivo” (FREITAS, 2012, p. 105).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Desta forma, para alcançar o desenvolvimento,

[...] é preciso galgar a homogeneização social, que não é uma simples uniformização dos padrões de vida, mas sim o preenchimento, para uma maioria da população, das condições básicas de bem-estar, como alimentação, saúde, educação, moradia, vestuário, cultura e lazer. Ou seja, afora a criação de um sistema produtivo eficaz, é condição necessária para se chegar ao desenvolvimento a homogeneização social (CABRAL, 2011, p. 22-23).

Na visão de Furtado, a perspectiva de mudança desejada pelos países subdesenvolvidos, seria a de identificar as necessidades sociais, promover a resolutividade desses embates, fortalecer o mercado interno e a partir dessas premissas, seria possível pensar em desenvolvimento regional.

## Seu Legado

Furtado (2000) acreditava que o desenvolvimento econômico requereria a elaboração de uma teoria, que se adaptasse à realidade capitalista periférica, baseada no crescimento quantitativo, bem como na melhoria da qualidade de vida dos diferentes segmentos sociais, alinhando seu pensamento às intervenções conscientes, em busca do desenvolvimento econômico.

A rigor, a ideia de desenvolvimento possui pelo menos três dimensões: do incremento da eficácia do sistema social de produção, a da satisfação de necessidades elementares da população e a da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos. A terceira dimensão é, certamente, a mais ambígua, pois aquilo a que aspira um grupo social pode parecer para outros simples desperdício de recursos. [...]. Assim, a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não é alheia à sua estrutura social, e tampouco a formulação de uma política de desenvolvimento e sua implantação são concebíveis sem preparação ideológica (FURTADO, 2000, p. 22).

Desta forma, é preciso compreender como se dá o processo de desenvolvimento por meio de suas diferentes dimensões e das diferentes projeções de análise, para só então, poder pensar o subdesenvolvimento. Celso Furtado, deixa transparecer em sua crítica, a ideia de que o subdesenvolvimento seja uma etapa necessária para o desenvolvimento, como sugerem os termos “país emergente e país em desenvolvimento” (FREITAS, 2012, p. 102), mas concorda com a atuação positiva do Estado na economia, enaltecendo o modo de organização social do sistema capitalista.

Furtado sinaliza que a falta de indústrias desenvolvidas, para se lançar no mercado de exportação, gera impedimento ao desenvolvimento regional, o que nos permite fazer reflexões sobre os problemas emergentes do Brasil, retratando essa realidade para o país. Interessante



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

destacar, que suas obras mesmo sendo datadas, mantem um certo frescor em suas considerações e seu pensamento, o que de certa forma, lhe dá um ar de atualidade e demonstra sua capacidade de analisar e antecipar acontecimentos. O que mais nos parece uma profecia, termo com o qual ele flerta logo no primeiro capítulo de “O mito do Desenvolvimento Econômico” (FURTADO, 1974, p. 13), em um item que ele denomina como “A profecia do colapso”, não o inscrevemos num plano profético religioso, mas sim no de intelectual, atento ao seu próprio tempo, e as possibilidades de futuro produzidas por ele.

O mito congrega um conjunto de hipóteses que não podem ser testadas. Contudo, essa não é uma dificuldade maior, pois o trabalho analítico se realiza a um nível muito mais próximo a realidade. A função principal do mito é orientar, num plano intuitivo, a construção daquilo que Schumpeter chamou de visão do processo social, sem a qual o trabalho analítico não teria qualquer sentido (FURTADO, 1974, p. 13).

Compreendemos dessa forma que Furtado se refere aqui a capacidade do pesquisador de tomar distância do objeto analisado, para poder dessa forma ter uma visão mais completa do todo sem, no entanto dar atenção as particularidades inerentes a cada cenário/paisagem que se pretende analisar. Para entendermos a participação e pertinência da análise de Furtado no que diz respeito ao desenvolvimento regional, precisamos levar em conta a sua formação, enquanto economista, e reconhecer o período em que atuou na CEPAL, como primordial para compreender historicamente as transformações que aconteceram no Brasil desde o período colonial (ARAÚJO; SANTOS, 2020).

Quando durante o mandato presidencial de Juscelino Kubitschek (por volta de 1958), uma grande seca sobreveio ao Nordeste, deixando meio milhão de flagelados, o economista Celso Furtado, foi convocado pelo presidente, para expor as linhas gerais um plano de desenvolvimento para a região Nordeste, assim, iniciaram as contribuições de Furtado para o Brasil (BRASIL, 2018). É importante lembrar que sem “o arsenal teórico do estruturalismo cepalino, que ajudou a construir” (ARAÚJO; SANTOS, 2020, p. 330), Furtado talvez não tivesse conseguido explicar as desigualdades que tanto distanciaram as possibilidades de desenvolvimento entre as regiões Nordeste e Centro Sul. Tal fato nos leva a considerar com mais atenção o desenvolvimento histórico, ao fazer nossas análises sobre o desenvolvimento regional, visto que as regiões não se desenvolvem individualmente pelos mais diversos fatores que as fazem depender de fatores externos a sua vontade. Logo, é necessário reconhecer como esses fatores exógenos a região são capazes de influenciar o meio. Ciente dessas questões Furtado propõe que para o caso do Nordeste, “as alternativas não são concentrar recursos ou abandonar a região [...] o necessário é integrar adequadamente um programa regional na política nacional ou no programa nacional de desenvolvimento” (ARAÚJO; SANTOS, 2020, p. 334).



OBSERVADR





### *A questão do Nordeste no pensamento de Celso Furtado*

Na compreensão de Tânia Bacelar de Araújo e Valdeci Monteiro dos Santos

Uma das principais contribuições da análise que Furtado faz ao processo de ocupação humana e econômica do Nordeste e ao entendimento das bases históricas da “questão nordestina” é exatamente a compreensão da estrutura e da dinâmica do sistema econômico baseado na pecuária, no algodão e na agricultura de subsistência. Essa é a estrutura socioeconômica do Nordeste semiárido, transformado depois em área de forte emigração e *locus* de crises sociais agônicas em momentos de grande estiagem. Ao concentrar seus efeitos, sobretudo na agricultura de subsistência, na qual se encontra a maior parte da população, a seca ganha o caráter de catástrofe social e de problema de dimensão nacional, a exemplo do que ocorreu com a forte estiagem de 1877-1879, que trouxe o governo para o “centro da arena” (ARAÚJO; SANTOS, 2020, p. 340-341).

Tendo entendido a dinâmica socioeconômica produzida historicamente no país e mais especificamente na região do Nordeste, Furtado “inverte, nos anos 1950, a tese – tão cara às oligarquias sertanejas – de que a seca era o problema central do Nordeste, quando passa a dizer que a seca é consequência (e não causa) da questão sertaneja” (ARAÚJO; SANTOS, 2020, p. 342). Para Furtado, a causa do problema era a estrutura social e econômica que ali se reproduzia há séculos, e que precisava ser transformada urgentemente, para que houvesse mudanças significativas para a região. Mas não sem levar em conta o processo de escravidão que se impôs de maneira mais intensa no nordeste e cujas mudanças produzidas pela abolição não foram tão visíveis, quanto nas outras regiões onde a industrialização dos processos produtivos foi mais intensa. Sobre isso Furtado afirma

A verdade é que a extinção da escravidão não afetou de forma significativa a empresa agro-mercantil: a massa escrava transformou-se em comunidades tuteladas, com acesso à terra para produção de autoconsumo e moradia, o que reduziu substancialmente a possibilidade de acumulação individual e limitava a mobilidade (FURTADO, 1972, p. 102).

Este reconhecimento apontado por Furtado, é importante para reconhecer não apenas as dinâmicas socioeconômicas que incidem sobre a região do Nordeste do país, mas deve ser pressuposto para estudar o país como um todo, sem deixar de lado as políticas de embranquecimento, e como tais políticas são estruturadas em forma de uma necropolítica (MBEMBE, 2018). Visto que sem entender o que faz com que o Centro Sul promovam a vinda de imigrantes europeus, embora, em condições muitas vezes duvidosas, se compararmos as



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

intenções postuladas pelas colonizadores responsáveis pelas companhias de colonização, que intermedeiam o processo de vinda dos colonos, e a realidade vivenciada pelos mesmos. Furtado reconhece que o processo de subalternização histórico do Nordeste devido a escravização acaba por produzir certa passividade e submissão de uma parcela da população aos mais fortes (proprietários de latifúndios), que acaba por cimentar o subdesenvolvimento e dependência do Nordeste.

### *As propostas de Furtado para o Nordeste*

Apoiado na sua análise do quadro nordestino, Furtado monta um Plano de Ação com quatro linhas básicas. A primeira delas levava em consideração a promoção da industrialização no Nordeste, da mesma forma como as políticas públicas faziam no Centro Sul. Sua esperança era que a nova indústria nordestina pudesse ser organizada por empreendedores regionais e usasse as matérias-primas do próprio Nordeste. Dessa forma poder-se-ia criar politicamente uma nova classe dominante, menos conservadora. Este plano consistia, no entanto, em dotar a região de uma melhor infraestrutura energética e de transportes. Além disso, era preciso também conhecer melhor as potencialidades da região, especialmente seus recursos naturais. Para isso Furtado montou na Sudene uma equipe técnica no Departamento de Recursos Naturais, um dos mais prestigiado se operosos da nova instituição desenvolvimentista. Os resultados não tardaram, e acabaram por surpreender os que não acreditavam na região (ARAÚJO; SANTOS, 2020, p. 349).

Araújo e Santos (2020, p. 349) informam que as demais linhas do Plano de Ação proposto por Furtado propiciam mudanças na antiga base agropecuária do Nordeste. Segundo os autores o “complemento estratégico em seu Plano de Ação era uma ousada iniciativa institucional: a criação da Sudene”. Furtado buscou dentro das suas possibilidades intelectuais e políticas tornar mais equitativas as possibilidades de desenvolvimento entre as regiões Nordeste e Centro Sul, o que acabou por levá-lo ao exílio durante o período de ditadura militar em 1964. Araújo e Santos (2020) destacam por fim, que era antiga a

preocupação de Furtado com a difusão do progresso técnico. Ele sempre o estudou, por considerar que uma das raízes do subdesenvolvimento é o bloqueio à sua difusão em sociedades que o introduzem trazendo-o de outros países e o inscrevem num meio em que os bloqueios das estruturas atrasadas não permitem que ele possa se difundir. Como se vê, antes de partir para longos anos de exílio, Furtado usou o conhecimento que adquirira ao estudar a formação econômica do Brasil para tentar transformá-lo. E o Brasil não mudaria se o Nordeste continuasse à margem, como estava em meados do século XX. E o país corria o risco de não se ver consolidado enquanto nação soberana, moderna e justa (ARAÚJO; SANTOS, 2020, p. 350).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Ao buscarmos analisar as transformações e desenvolvimento em qualquer região do país precisamos então levar em conta o caráter histórico de mudanças, as relações de dependência entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, e como essa inter-relação influencia e impacta de maneira direta o território, a economia e as políticas públicas, produzindo desenvolvimentos desiguais.

A trajetória de Furtado nos faz perceber que não há como pensar desenvolvimento regional sem a profunda compreensão das particularidades históricas e das possibilidades presentes e atuais da realidade local/regional. O Brasil como um país de proporções continentais, foi fragmentado em pedaços/regiões e precisa conhecido em sua diversidade e em suas especificidades. Entendendo a necessidade de homogeneização social, não de forma a produzir uma grande massa de iguais, mas de forma a proporcionar de forma equitária as mesmas condições a todos os indivíduos/sujeitos, reconhecida a sua identificação territorial, social e política, garantindo a todas, todos e todes o direito a dignidade humana.

Por fim, cabe destacar que a sutileza com que Furtado aborda os problemas dos países subdesenvolvidos e neste caso em especial do Brasil e da região Nordeste, faz emergir a interdisciplinaridade da ciência econômica, com a história e a sociologia e quebra o tabu, de que os problemas econômicos, são solucionados somente por meio da economia.

## (In)Conclusões

Apontaremos com base na discussão que fizemos até aqui, algumas conclusões que ficarão inconclusas. Inconclusas, porque seria impossível compreender a importância de Celso Furtado para o Brasil, a América Latina e quiçá o mundo em tão poucas páginas, visto que o próprio Furtado escreveu muito e sobre diversos aspectos. No entanto, dentro do que nos propusemos a analisar neste artigo, que foi a contribuição de Furtado para pensar sobre o desenvolvimento e a sua dependência do subdesenvolvimento, e vice-versa.

Por este motivo iniciamos este artigo, fazendo uma breve retrospectiva histórica da vida de Celso Furtado, para que pudéssemos entender a importância dele como economista para a CEPAL, e em via reversa, da CEPAL, para sua formação e desenvolvimento das ideias de *desenvolvimento*, *subdesenvolvimento* e, a *dependência* existente entre esses dois conceitos. A Teoria da Dependência é utilizada por Furtado para compreender os processos de desenvolvimento desigual no sistema capitalista global ao mesmo tempo que explica no Brasil a dependência entre as regiões Nordeste e Centro Sul.

Dessa forma ao analisar entre as relações centro, periferia formadoras das desigualdades do desenvolvimento, Furtado analisa não apenas as questões puramente econômicas, mas abre os



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

olhos e o intelecto para pensar também as desigualdades de acesso social. Ao levar em consideração que, para que o desenvolvimento aconteça, não basta “uma simples uniformização dos padrões de vida, mas sim o preenchimento, para uma maioria da população, das condições básicas de bem-estar, como alimentação, saúde, educação, moradia, vestuário, cultura e lazer” (CABRAL, 2011, p. 22).

Dessa forma, os cidadãos necessitam quebrar paradigmas econômicos e sociais, em busca de soluções criativas de desenvolvimento, adotando estratégias para sua região, município, estado ou país, buscando ampliar seu campo de responsabilidade política individual, em prol de atividades políticas comunitárias, para enfrentar os desafios de superar o subdesenvolvimento e promover a homogeneização social.

**Agradecimentos:** Agradecemos o apoio da Universidade Regional de Blumenau (FURB – Bolsa Gratuidade) e a CAPES (Bolsa Demanda Social) pela concessão de bolsas aos mestrandos.

## Referências

ARAÚJO, T. B. D.; SANTOS, V. M. Desigualdades regionais e Nordeste em Formação Econômica do Brasil. In: SOUZA, M. D.; THEIS, I. M.; BARBOSA, J. L. A. **Celso Furtado: a esperança militante (Interpretações)**. Campina Grande: EDUEPB, v. 1, 2020. Cap. 16, p. 329-356.

BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na Cepal: uma resenha**. Rio de Janeiro: Record, v. 1, 2000.

BRASIL. **Decreto nº 1.422, de 27 de setembro de 1962**. Câmara dos Deputados. Brasília. 1962.

BRASIL. Legado de Celso Furtado e da Sudene encerra série “A Cepal e o Brasil”. **Senado Notícias**, 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/12/21/legado-de-celso-furtado-e-dasudene-encerra-serie-a-cepal-e-o-brasil>>. Acesso em: 23 Abril 2020.

CABRAL, M. A. M. **Subdesenvolvimento e estado de exceção: aspectos do pensamento de**



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Celso Furtado. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Para O Desenvolvimento; Banco do Nordeste, 2011.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 5ª. ed. Campinas: UNICAMP, 2007.

CHACON, V. CELSO FURTADO: formação e ação. **Revista da Academia Brasileira de Letras**, Rio de Janeiro, v. VII, n. 38, 2004.

FREITAS, G. S. A TEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO SOB A ÓPTICA DE DOIS GRANDES PENSADORES: Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso. **Publicatio UEPG**, Ponta Grossa, v. 19, n. 2, p. 99-106, Novembro 2012.

FURTADO, C. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 483-486, Out - Dez 2004.

FURTADO, C. **Análise do “Modelo” Brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo : Círculo do Livro, 1974.

FURTADO, C. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico estrutural**. 3ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GUIDO, C. FURTADO, Celso: Verbete. **Fundação Getúlio Vargas**, 2005. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/celso-monteiro-furtado>>.

Acesso em: 23 abr. 2020.

MBEMBE, A. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte**. São Paulo: N-1 Edições, 2018.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## ST 1: ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### PROSPECÇÃO E ANÁLISE DE CORRELAÇÕES ENTRE SETORES E PRODUÇÃO TOTAL, PARA ESTIMATIVAS DA EVOLUÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS

### PROSPECTION AND ANALYSIS OF CORRELATIONS BETWEEN SECTORS AND TOTAL PRODUCTION, FOR ESTIMATES OF THE EVOLUTION OF ECONOMIC ACTIVITIES IN THE RIO GRANDE DO SUL COUNTIES

Karine Matuchevski BALZAN<sup>1</sup>, Romualdo KOHLER<sup>2</sup>, Daniel Claudy da SILVEIRA<sup>3</sup>, João Vitor Moraes RIBAS<sup>4</sup>

#### Resumo:

O presente trabalho se traduz na apresentação parcial do projeto de pesquisa financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do RS (FAPERGS), com vigência até 31/12/2021, vinculada ao Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania – GPDeC, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNIJUI). A pesquisa busca prospectar correlações entre as atividades produtivas, e, assim, identificar padrões de comportamento para instrumentalizar previsões mais atualizadas do desempenho econômico municipal, visto que as estatísticas são divulgadas com defasagem temporal de três anos. Metodologicamente, tem-se um enfoque quantitativo, com o tratamento e análise de dados secundários oficiais, a partir da utilização do método de regressão e correlação linear, tendo como campo amostral os 497 municípios gaúchos. De forma ainda preliminar, identifica-se forte correlação do Setor Terciário com a Produção Total, o que pode antecipar a oportunidade de subsidiar a gestão da economia de municípios.

**Palavras chaves:** Macroeconomia Municipal. Setores de Produção. Economia de Municípios.

<sup>1</sup> Mestre em Engenharia de Produção - Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado - UNIJUI - Ijuí, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: [kmatucha@hotmail.com](mailto:kmatucha@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Administração - Professor Permanente no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado - UNIJUI - Ijuí, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: [romualdo@unijui.edu.br](mailto:romualdo@unijui.edu.br)

<sup>3</sup> Doutor em desenvolvimento regional (PPGDR/UNISC); Professor de Economia da UNIJUI- Ijuí, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: [daniel.silveira@unijui.edu.br](mailto:daniel.silveira@unijui.edu.br)

<sup>4</sup> Bolsista PROBIC/FAPERGS - Acadêmico do Curso de Ciência da Computação - UNIJUI - Ijuí, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: [joaovitor\\_ribas@hotmail.com](mailto:joaovitor_ribas@hotmail.com)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## Abstract:

The present work translates into the partial presentation of the research project financed by the State of Rio Grande do Sul Research Foundation (FAPERGS), valid until 12/31/2021, linked to the Interdisciplinary Group of Studies in Management and Public Policies, Development, Communication and Citizenship - GPDeC, from the Postgraduate Program in Regional Development (PPGDR / UNIJUI). The research seeks to search for correlations between productive activities, and, thus, to identify patterns of behavior to instrumentalize more updated forecasts of municipal economic performance, since the statistics are released with a three-year time lag. Methodologically, there is a quantitative approach, with the treatment and analysis of official secondary data, based on the use of the linear regression and correlation method, with the sample field of 497 gaúcho municipalities. In a preliminary way, a strong correlation between the Tertiary Sector and Total Production is identified, which may anticipate the opportunity to subsidize the management of the economy of municipalities.

**Keywords:** Municipal Macroeconomics. Production Sectors. Economy of Municipalities. .

## INTRODUÇÃO

Entender os movimentos socioeconômicos nos municípios brasileiros sempre foi um campo fértil para incursões investigativas, visto que estas delimitações territoriais se constituem em um sistema complexo e aberto. Em outras palavras, são espaços com livres fluxos econômicos, em consonância ao pacto federativo, o que por si só já os caracterizam como um ambiente particular e os diferenciam em relação à economia de um país.

Neste recorte local, em vários aspectos encontramos divergências teóricas latentes em contraponto ao contexto nacional, em especial, na determinação das variáveis fundantes do crescimento econômico e na diferenciação entre produto e renda. Ainda poucas ações se verificam no estudo de correlações entre variáveis macroeconômicas, decisivas no entendimento e prospecção do comportamento das economias locais, que, entretanto, na essência, se constitui no habitat do cidadão, no reduto das unidades familiares, enquanto estrutura básica da economia contemporânea.

O projeto representa, em primeira análise, uma reflexão teórica a partir de verificações empíricas sobre a importância da visão macroscópica, do conjunto, para se diagnosticar o comportamento da socioeconomia municipal e, assim, instrumentalizar ações de intervenção no desenvolvimento local. Esse local se apresenta como um sistema complexo em um ambiente macro (agregados locais), composto de diversificados sistemas em ambiente micro (atividades econômicas) e integrante de um sistema com maior amplitude ainda, o ambiente mega (regional, nacional, internacional). A sua história molda o presente, que é pano para descortinar o palco do futuro, o que, de pronto, sinaliza para a intervenção na dinâmica econômica. Um método de análise a partir de variáveis macroeconômicas permite, para além da visão de conjunto, identificar multiplicadores de efeitos diretos, indiretos e induzidos nas variáveis microeconômicas.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Nesse contexto, se trabalha com a proposta de avaliar o comportamento de variáveis macroeconômicas municipais e, assim, melhor instrumentalizar a governança dessas pequenas economias locais abertas, o que implica em encontrar mecanismos para medir as repercussões no processo de intervenção.

Desta forma, esta investigação se vincula ao Grupo de Pesquisa Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania – GPDeC, mais especificamente ao projeto âncora Fundamentos da Macroeconomia Municipal e Repercussões de Políticas Públicas no Local, da linha de Políticas Públicas e Gestão Social, do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado - da UNIJUÍ.

Assim, o presente trabalho se constitui, na apresentação parcial do projeto de pesquisa financiado pela FAPERGS, com vigência até 31/12/2021, e tem como objetivo geral a busca de padrões de comportamento para estimativas contemporâneas da evolução das atividades econômicas nos municípios gaúchos. De acordo com estudos já epigrafados, se trabalha com a expectativa da existência de forte correlação entre Setor Terciário e o Produto Interno Bruto em cada um dos 497 municípios gaúchos. Todavia, caso não se verifique um padrão de comportamento no conjunto, se avança para a prospecção de categorias de municípios com desempenhos similares.

Neste sentido, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

I- Aprofundar conhecimentos da equipe de investigadores sobre os fundamentos macroeconômicos de municípios, a partir de indicadores de desempenho macroeconômico.

II- Equacionar a relação dos setores de produção com a produção total nos municípios gaúchos.

III- Procurar, a partir dos resultados, identificar instrumentos para construção de cenários e, assim, capacitar a governança da socioeconomia municipal.

IV- Produzir artigos com os resultados da pesquisa, para apresentação em eventos e publicação em revistas científicas na área do Planejamento Urbano e Regional – Demografia, PUR-D.

## Metodologia

O projeto, apresentado neste trabalho, se constitui, na busca de padrões de comportamento para estimativas contemporâneas da evolução das atividades econômicas nos municípios gaúchos, em especial com a verificação da existência ou não de correlação entre Setor Terciário e o Produto Interno Bruto.

Portanto, a pesquisa tem um enfoque quantitativo, já que se fundamenta no tratamento e análise de dados secundários oficiais, a partir da utilização do método de regressão linear, que se estrutura a partir de uma reta em um diagrama de dispersão, com variáveis X e Y relacionadas, da qual se permite extrair o coeficiente de determinação, também chamado de  $R^2$ , que é uma medida de ajustamento de um modelo estatístico linear. O  $R^2$  varia entre 0 e 1, indicando, em porcentagem, a correlação entre X e Y, sendo que quanto mais próximo da unidade maior é a correlação entre as variáveis observadas.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Para o desenvolvimento da pesquisa estão sendo seguidas as seguintes metas:

- I. Aprofundamento teórico: pesquisa bibliográfica e reuniões de estudos e debates com a equipe envolvida na pesquisa, para aprofundar e atualizar conhecimentos específicos na área da investigação.
- II. Construção de modelos específicos de análise: definição das variáveis relevantes a serem avaliadas e definir os métodos de mensuração dos objetivos propostos.
- III. Delimitação da unidade-caso: a partir da definição do espaço econômico, no caso, os municípios gaúchos, estabelecer critérios para o período de tempo da verificação empírica.
- IV. Coleta de dados: catalogação dos dados secundários em sites de órgãos oficiais.
- V. Verificação empírica: tratamento dos dados levantados à luz das teorias referenciadas.
- VI. Análise e interpretação dos dados: com os resultados estimados se procederá a análise e interpretação, refutando ou corroborando o modelo desenvolvido, em seu espaço-tempo.
- VII. Identificação de instrumentos de gestão: a partir da análise e interpretação dos dados, identificar instrumentos para aplicação prática na gestão das pequenas economias locais abertas.
- VIII. Redação de textos científicos: elaboração de textos, que contemplem os resultados das etapas anteriores, para apresentação em eventos e publicação em revistas científicas.

Como as informações coletadas são dinâmicas na linha do tempo, as etapas relacionadas acima também assumem um caráter dinâmico, com alimentação constante a partir da divulgação de novos indicadores do comportamento da economia local.

## Desenvolvimento

No sistema capitalista de produção, o crescimento econômico tem sido referenciado como um dos alicerces para o desenvolvimento da sociedade. Entretanto, isto não quer dizer que referenciamos o crescimento quantitativo como a verdade socioeconômica, mas, sim, que ele possa se constituir em um dos degraus na busca de uma maior equidade social.

Neste cenário, a economia, por se tratar de uma ciência social e, portanto, afeita ao comportamento humano e/ou da sociedade, defronta-se com variáveis de extrema complexidade, demonstrando a amplitude de seu campo de atuação e a constância e oportunidade de incursões pontuais.

Na história do pensamento econômico, as divergências teóricas entre as diferentes correntes sempre estiveram no palco do debate acadêmico. A Escola Clássica, capitaneada especialmente por Adam Smith, Jean Baptiste Say, David Ricardo e John Stuart Mill, considerada a primeira escola científica, já demonstrava preocupação com o crescimento econômico e com a repartição do produto, além de identificar aspectos de simultaneidade, interdependência e identidade entre determinadas relações econômicas (Paulani, 2007).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Balizou sua estrutura teórica a partir do princípio de que toda produção gera uma renda de igual valor, de modo que qualquer produção terá a sua realização garantida, princípio este que ficou conhecido na literatura econômica como Lei de Say. Alicerçada nesta lei, esta escola conclui que o fator limitante da acumulação de capital é o estoque de recursos disponíveis, caracterizados pela poupança. Considerando que, pela estrutura de funcionamento e financiamento da economia da época, o investimento era realizado quase que exclusivamente com recursos próprios, os clássicos concluíram que a taxa de juros não influenciava a decisão de investir, que a demanda não era restritiva do crescimento da produção e que a moeda não afeta a produção nem o emprego, determinando apenas o nível geral de preços e os salários nominais.

Os neoclássicos, sucessores dos clássicos, partem da observação de uma realidade bem diferente, onde já se verifica a atuação destacada das instituições financeiras como intermediadoras entre poupadores e investidores. Embora confinados teoricamente, em um primeiro momento, no final do século XIX, a partir da ideia de equilíbrio geral de Leon Walras e, num segundo, no início do século XX, pela ideia de equilíbrio parcial de Alfred Marshall, as duas vertentes ainda apresentam-se fortemente alicerçados na lei de Say (Paulani, 2007).

Defenderam que a taxa de juros era determinada pelo preço do capital, definido da mesma forma que qualquer outro preço, ou seja, pelo jogo entre a oferta e a demanda de mercado. Isto define que a taxa de juros é o véu regulador entre a poupança e o investimento, sendo, portanto, considerado um fenômeno real, endógeno, inerente à própria economia. A moeda, nos dois momentos, era considerada como um simples meio de pagamento, que atua sobre a demanda agregada de bens e serviços, porém, por considerar uma economia de pleno emprego dos fatores de produção, com reflexos simplesmente no nível geral de preços e não no dimensionamento do produto. Assim, a exemplo de seus antecessores, referenciaram a poupança como definidora do investimento, também identificando como limitante da acumulação de capital o estoque de recursos disponíveis.

A crise de 1929, conhecida como a Grande Depressão, foi o ambiente econômico que permitiu questionar os principais postulados clássicos e neoclássicos, em especial, a lei do equilíbrio ou, como referida, a Lei de Say. Neste prisma, surgem dois economistas que polemizaram a teoria econômica. De um lado, o economista inglês John Mainard Keynes (1883-1946), discípulo de Alfred Marshall e, portanto, com uma formação neoclássica e, de outro, o polonês Michal Kalecki (1899-1970), com uma formação marxista. Ambos possuíam a mesma preocupação: explicar as crises que vinham se acentuando já muito antes da Grande Depressão. Apesar das formações ideológicas distintas, chegaram a formulações teóricas extremamente semelhantes, em especial, com relação ao Princípio da Demanda Efetiva, que identificaram como o elemento que determina o nível de atividade na economia capitalista, uma contraposição teórica, pela valorização da demanda, explícita e frontal à Lei de Say.

Assim, tanto na visão de Keynes quanto na de Kalecki, o efeito causalidade da dinâmica econômica se modifica literalmente, já que o investimento passa a ser visto como criador e não resultante da poupança. A taxa de juros, de um fenômeno real, passa a assumir um papel puramente monetário, o que implica em uma transformação radical quanto a sua relevância na decisão de investir. Para Keynes, a eficiência marginal do capital, que relaciona a expectativa de lucro com a expectativa de demanda efetiva, passou a ser o principal determinante do investimento, com destaque à



OBSERVADR





influência da taxa de juros de curto prazo. Já na interpretação de Kalecki, o investimento é determinado pela poupança dos capitalistas, expressa pela diferença entre o lucro e o consumo capitalista, e pela influência direta do progresso tecnológico.

Ainda, de acordo com Keynes, em seu modelo simplificado, na economia capitalista ocorrem dois estágios econômicos distintos e interdependentes: a produção e a realização dos bens e serviços. Obstante ocorra transferência de renda no sistema financeiro, toda renda se origina da venda de bens e serviços. Esta observação visa destacar que embora a criação de riqueza tenha o seu limite na produção, em função do parque produtivo, é na realização que se definem os níveis de renda de uma economia.

Embora as preocupações dos pensadores epigrafados se direcionam para economias nacionais, o desafio de compreender a economia local se engrandece e se justifica pelo entendimento de que, no território, se reproduzem as famílias e, por consequência, necessário se faz a organização da produção e da geração de emprego e renda. Descortina-se o palco para transferir o debate acadêmico às peculiaridades das economias locais e, assim, possibilita a análise das repercussões socioeconômica por processos de intervenção nesses territórios.

Apesar de ainda incipientes, pesquisas anteriores já apontam nesta direção, discutindo a relação entre oferta de moeda e crescimento de pequenas economias abertas, a exemplo de Kohler (2003), que cotejou no espaço local as hipóteses da endogeneidade da moeda, da inconstância de sua velocidade de circulação e de sua não-neutralidade em relação ao desempenho do produto.

A constatação da endogeneidade da oferta de moeda local abre uma lacuna teórica no dimensionamento econômico dos municípios, visto que as principais concepções teóricas se preocupam com economias nacionais e, assim, referenciam a oferta de moeda como exógena, ou melhor, sendo determinada pelas autoridades monetárias. No que se refere à inconstância da velocidade de circulação da moeda e à determinação da participação da moeda no comportamento do produto se incorpora o pensamento keynesiano, em detrimento dos clássicos.

Outrossim, a tese da endogeneidade cresce em relevância na verificação das variáveis determinantes do crescimento econômico local. Com ela, se constata que o desempenho das economias locais tem estreita ligação com o fluxo de renda com seu exterior. Essa premissa é corroborada pela Teoria da Base Econômica, que propõe a subdivisão da economia local em dois conjuntos de atividades: o básico, que representa todas as atividades e rendas/capitais que se relacionam com o exterior, portanto, decisivo na determinação da oferta de moeda; e, o não-básico, que representa todas as atividades de produção e circulação interna, sendo um dos determinantes da velocidade de circulação da moeda.

Em outro estudo, Kohler (2018) estruturou uma balança de pagamentos adaptada da contabilidade nacional para as particularidades municipais, conforme figura abaixo:

Figura 1- Balança de pagamento de municípios



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BALANÇA DE PAGAMENTOS DA ECONOMIA LOCAL
<b>I - Conta de Transações Correntes (CTC) = (Bb + Bs + Br)</b>
1- Balanço de Bens (Bb)
1.1- (Xb) Agregação por exportação de bens
1.2- (Mb) Desagregação por importações de bens
2- Balanço de Serviços de Não-Fatores (Bs)
2.1- (Xs) Agregação por exportações de serviços
2.2- (Ms) Desagregação por importações de serviços
3- Balanço de Rendas (Br)
3.1- (Rr) Agregação de rendas (transferências públicas, juros, lucros)
3.2- (Re) Desagregação de rendas (tributos estaduais e federais, juros, lucros)
<b>II - Conta de Capitais (CK) = (Bka + Bm) = (-) (CTC)</b>
4- Balanço de Capitais Autônomos (Bka)
4.1- Empréstimos e Financiamentos
4.2- Amortizações de Dívidas
4.3- Investimentos Diretos
5- Balanço monetário (Bm) = (-) (CTC + Bka)
5.1- Reservas em papel-moeda
5.2- Reservas bancárias
<b>Movimentos no Estoque Financeiro (Ef) = (CTC) = (-) (CK)</b>
<b>Movimentos no Estoque Monetário (Em) = (-) (Bm) = (CTC+ Bka)</b>

Fonte: Kohler (2018, p.86)

A partir de diversas simulações com a balança proposta o autor relacionou os fluxos reais e monetários de um município com seu exterior, ratificando a Teoria da Base Econômica como fundamental para o entendimento da endogeneidade da moeda local.

Por outro lado, essas simulações permitiram que Kohler discutisse a relação entre poupança e investimento, apontando diferenciação nos conceitos entre o local e nacional, desagregando o conceito de poupança para produtiva e financeira, estando a primeira em identidade com o investimento e a segunda em consonância com o resultado da balança de pagamentos:

Portanto, a poupança total de uma economia aberta é expressão desses dois movimentos gerados no fluxo de produção e rendas, produtivo e financeiro, sendo, por consequência, também uma variável *ex-post*. Representa assim, a geração de uma riqueza não-consumida, quer por ampliação da capacidade produtiva, quer por elevação de haveres com o exterior ou aumento das reservas monetárias. Vale frisar ainda que uma poupança financeira negativa vai comprometer proporcionalmente a poupança total, o que indica, simplesmente, que um excesso de demanda interna sobre a produção, ou de envio de rendas ao exterior, reduzem a renda total não consumida, sem necessariamente se constituir no financiamento do investimento. (KOHLER, 2018, p. 246).

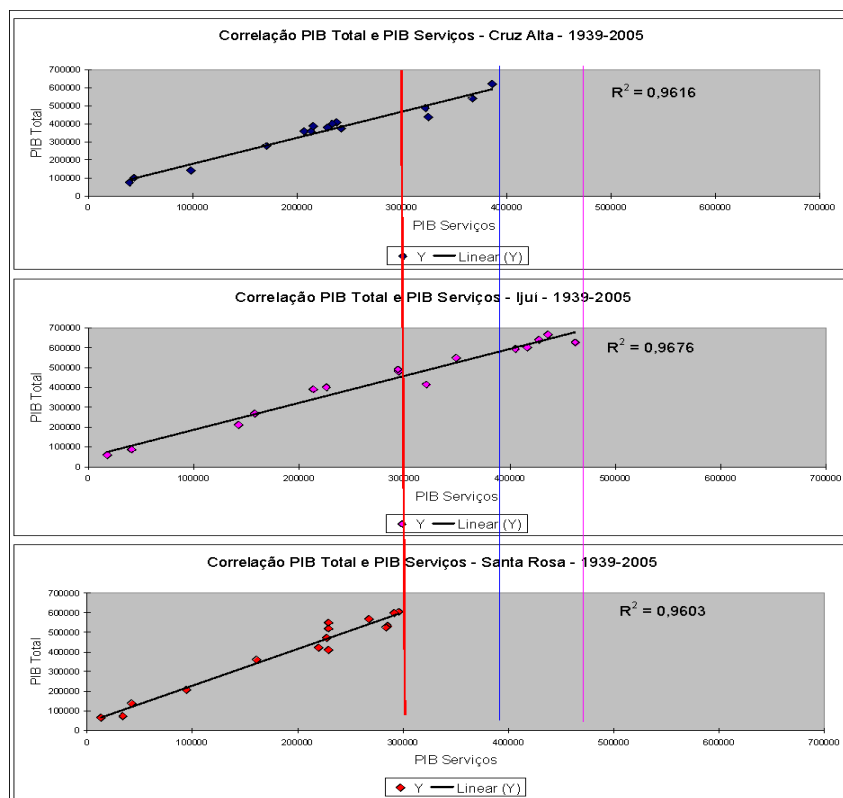
Na mesma linha e por consequência, Kohler exacerbou a diferenciação entre Produto e Renda Municipal, que neste recorte espacial, à luz da Teoria da Base Econômica e resgatada pela Balança de Pagamentos Local, assume grandeza pela diferença quantitativa entre essas variáveis da macroeconomia municipal. Exemplificando, as transferências públicas via benefícios previdenciários, atualmente em valores consideráveis para a dinâmica dos pequenos e médios municípios, incorporam-se à Renda e não ao Produto Municipal, embora *ex-post* se verifiquem os efeitos induzidos (KOHLER, R., GAY, A. L., 2018).



É neste cenário que o presente projeto de investigação se corporifica ao propor prospectar correlações na economia local, com atenção primeira voltada ao recorte da análise do Setor Terciário, considerando-o em termos produtivos, como reflexo e dependente do desempenho econômico das atividades básicas e, por esta razão, com forte correlação com o Produto Interno Bruto local.

O alicerce dessa expectativa recai em estudo sobre a economia dos municípios de Cruz Alta, Ijuí e Santa Rosa, a partir dos dados disponibilizados pelo IPEA, em valores de 2000, referentes ao período de 1939–2005, em que Kohler (2018) apresenta a forte correlação do Setor de Serviços com o PIB Total, conforme Figura 2 abaixo:

Figura 2- Correlação PIB Serviços e Total, municípios selecionados.



Fonte: Kohler, (2018, p.198).

O autor identifica como “nítida, visível e incontestável a associação dos serviços com o PIB Total nos três municípios” (Kohler, 2008, p.199). Embora com estruturas produtivas distintas, Cruz Alta, Ijuí e Santa Rosa apresentaram forte correlação entre PIB Serviços e Total, em um período amostral considerável, 1939-2005.

Com os coeficientes de correlação superiores a 0,96, portanto extremamente próximos de 1,00, se identifica uma forte correlação positiva, que espelha que as duas variáveis se movem juntas, ou, que o comportamento do setor terciário é decisivo na determinação da produção local, nos três municípios amostrais. (Kohler, 2008, p.199).



A correlação se expressa atendendo a hipótese de que o Terciário, como representação de atividades não-básicas, mas não só, é ex-post ao desempenho do conjunto das atividades básicas, entretanto, por sua vez, pela lógica do somatório das partes é ex-ante à produção total, o que confere sua forte correlação, apesar da distinção produtiva entre os municípios.

Kohler e Gay (2018), apresentam outro estudo com a análise de correlação entre os setores de produção e o produto total do somatório dos municípios gaúchos, com dados do período de 1999 a 2012, em que as correlações gravitaram em torno de 0,98 nos Serviços, caracterizando uma associação extremamente forte, o que aponta para a força e a direção do relacionamento linear, de acordo com a Figura 3:

Figura 3- Correlação PIB Serviços e Total, somatório dos municípios gaúchos.

Anos	Correlação (R) entre VAB Setores e VAB Total		
	VAB Agropecuária x VAB Total	VAB Indústria x VAB Total	VAB Serviços x VAB Total
1999	0,132340	0,859770	0,990844
2000	0,135141	0,841401	0,984971
2001	0,140750	0,841098	0,985508
2002	0,159308	0,832734	0,986396
2003	0,132721	0,829633	0,982614
2004	0,153899	0,834498	0,977514
2005	0,164106	0,828544	0,982137
2006	0,145497	0,830163	0,984299
2007	0,112073	0,824520	0,985757
2008	0,105914	0,842147	0,983767
2009	0,130522	0,842502	0,979959
2010	0,125925	0,852819	0,981030
2011	0,138584	0,855880	0,986121
2012	0,154824	0,849525	0,988710

Fonte: (KOHLER, R. e GAY, A. L, 2018, p.9).

Assim, em primeira análise, nos estudos do caso de Cruz Alta, Ijuí e Santa Rosa, assim como, o do conjunto dos municípios gaúchos, o Setor Terciário se constituiu, ao menos em indicativo, como o setor preditor do PIB.

A proposta agora é de avançar na prospecção, avaliando isoladamente cada um dos 497 municípios do Estado do Rio Grande do Sul, relacionando os setores com a produção total, com a expectativa da forte correlação dos Serviços com o Total neste recortes territoriais. No caso da hipótese epigrafada não se confirmar de forma representativa na totalidade dos municípios, se busca ampliar a análise dos resultados para tentar prospectar e categorizar outros padrões de comportamento, que permitam estabelecer relações para medir a evolução das atividades econômicas nos municípios, e, assim, minimizar as defasagens temporais das estatísticas oficiais.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Portanto, este projeto de pesquisa está centrado na busca de padrões de comportamento que permitam traçar estimativas contemporâneas da evolução das atividades econômicas nos municípios gaúchos, em especial, no primeiro momento, com a verificação da existência ou não de correlação entre Setor Terciário e o Produto Interno Bruto.

## Considerações Finais

Existe uma lacuna temporal considerável na divulgação das estatísticas referente aos municípios, ao ponto de ser defesa a tese de que a economia local não tem governança, pela falta de capacidade instalada e pela desatualização das informações. Para deixar registrado, o gestor rubricas contábeis do Setor Público Municipal é muito diverso do que gestor a economia local.

Neste sentido, o presente trabalho se constitui numa apresentação parcial de um projeto de pesquisa financiado pela FAPERGS, com vigência até 31/12/2021. A principal contribuição científica a que se propõe, para o seu desenvolvimento é a identificação e a caracterização de variáveis que fundamentam a macroeconomia local. Contudo, o estudo permeia a relação entre os setores de produção com a produção total nos municípios gaúchos, privilegiando o Setor Terciário como o divisor de águas da investigação, seja por sua posterioridade às atividades dos setores Primário e Secundário e anterioridade à Produção Total, seja pela oportunidade da diferenciação entre produto e renda municipais, caracterizando o Terciário como setor reflexo das atividades básicas, portanto espelhando a sua simbiose com o PIB Total.

Em outras palavras, se o estudo contemplar a forte correlação positiva esperada dos Serviços com o PIB total, no conjunto dos municípios gaúchos, restam caracterizadas as atividades do Terciário como reflexas das atividades básicas, daquelas que se relacionam com o exterior à luz da Teoria da Base Econômica, e, portanto, espelhando a sua simbiose com o PIB Total.

Neste cenário, abrem-se as cortinas para novas inserções investigativas no âmbito da economia dos municípios, na direção da governança, visto subsidiar estimativas, em fluxo contínuo e contemporâneo, do rumor da atividade econômica local.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Para una teoría de los estudios territoriales. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (Orgs). **Desarrollo rural Organizaciones, instituciones y territorios**. Buenos Aires: Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad, 2006. p. 51-61. (Coleção Trabajo, integración y sociedad).

ALBUQUERQUE, F. **Desarrollo económico local y descentralización em América Latina**. Revista de la Cepal, n. 82, p. 157-171, abr, 2004.

ARKEL, H. et al. **Onde está o dinheiro?** Pistas para a construção do movimento monetário mosaico. Porto Alegre: Dacasa, 2002.

BECKER, D. F. (Org). **Desenvolvimento Sustentável: necessidade e/ou possibilidade?**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1997.

CASAROTTO FILHO, N. **Redes de Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local: Estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana**. São Paulo: Atlas, 1998.

DILLARD, D. **A Teoria Econômica de John Mainard Keynes**. 7<sup>a</sup> ed., São Paulo: Pioneira, 1986.

FEIJÓ, C. A., et. al. **Contabilidade Social: O Novo Sistema de Contas Nacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

FERRARI FILHO, F. & ARAÚJO, J. P. **Caos, Incerteza e teoria pós-keynesiana**. Série Textos para Discussão n° 2000/02, [www.ufrgs.br/cpge/](http://www.ufrgs.br/cpge/), 2000.

FURTADO, C. **Teoria e Política de Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

GORDON, R. J. **Macroeconomia**. Tradução de Eliane Kanner, Porto Alegre: Boochman, 2000.

HUGON, P. **Evolução do pensamento econômico**. São Paulo: Atlas, 1970.

JOBIN, A. J. G. **A Macrodinâmica de Michal Kalecki**. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

KALECKI, M. **Teoria da Dinâmica Capitalista** – Ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista. São Paulo: Nova Cultural, 1977.

KOHLER, R. **A moeda social como instrumento econômico para potencializar o desenvolvimento local/regional**. In: II Mostra de Estudos do Desenvolvimento Linha de



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

pesquisa: desenvolvimento territorial e gestão de sistemas produtivos. 1 ed., Deutschland, Alemanha : Novas Edições Acadêmicas, 2016, v.1, p. 131-156.

\_\_\_\_\_, R. **Prospecção e análise de correlações entre setores e produção total, para estimativas da evolução das atividades econômicas nos municípios gaúchos.** Projeto de pesquisa submetido para o Edital Fapergs 05/2019. Programa Pesquisador Gaúcho. 2019.

\_\_\_\_\_, R. **Economia de municípios:** subsídios ao diagnóstico da macroeconomia local. Saarbrücken : Novas Edições Acadêmicas, 2018, v.1. p. 260.

\_\_\_\_\_, R. **Os fundamentos da macroeconomia local.** G&DR, n.3, Taubaté, v.7, p.186-211, set./dez. 2011.

\_\_\_\_\_, R. **Simulações acerca da relação entre ofertas de moeda e crescimento de pequenas economias locais abertas.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

\_\_\_\_\_, R.; SOUZA, N. J. **A Oferta de Moeda e sua Relação com Crescimento Econômico Local.** Desenvolvimento em Questão, n.4, Ijuí, p. 89–117, jul./dez. 2004.

\_\_\_\_\_, R., GAY, A. L. **Análise de correlação entre os setores de produção e com o produto total nos municípios gaúchos, no período de 1999 a 2012.** Málaga, Espanha: Contribuciones a las Ciencias Sociales, Eumed.net, Universidad de Málaga, 2018.

KURTZMAN, J. **A Morte do Dinheiro.** São Paulo: Atlas, 1995.

KUZNETS, S. S. **Crescimento Econômico Moderno.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LEBRET, L. J. **Dinâmica concreta del desarrollo.** Barcelona: Herber, 1966.

MANKIN, G. N. **Macroeconomia.** 3ª ed., Rio de Janeiro: LTC, 1998.

MIGLIOLI, J. **Acumulação de Capital e Demanda Efetiva.** São Paulo: BBCS, 1993.

MISHKIN, F. S. **Moedas, Bancos e Mercados Financeiros.** 5ª ed., Rio de Janeiro: LTC, 2000.

PAULANI, L. M., BRAGA, M. B. **A Nova Contabilidade Social.** 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007.

PASINETTI, L. L. **Crescimento e Distribuição de Renda.** Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

PORTUGAL, M. S. & SOUZA, N. J. **Fatores de crescimento da Região Sul, 1960/1995.** Série Textos para Discussão nº 98/06, www.ufrgs.br/cpge/, 1998.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

POSSAS, M. L. **Dinâmica da Economia Capitalista: Uma Abordagem Teórica.** São Paulo: Brasiliense, 1987.

ROSSETTI, J. P. **Contabilidade Social.** 5<sup>a</sup> ed., São Paulo: Atlas, 1990.

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento Econômico.** 4<sup>a</sup> ed., São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. **A Teoria da Base Econômica Regional.** R.S.: IEPE, 1982.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento Regional.** R.S.: IEPE, 1997.

SOUZA, N. J. & PORTO JÚNIOR, S. S. Crescimento Regional e novos testes de convergência para os municípios da região Nordeste do Brasil. **Série Textos para Discussão n° 2002/11,** [www.ufrgs.br/cpge/](http://www.ufrgs.br/cpge/), 2002.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## ST 1: ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### NEOEXTRATIVISMO NA BACIA DE CAMPOS (RJ): ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL BASEADO NA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO NO LITORAL FLUMINENSE.

### NEOEXTRATIVISM IN THE BACIA DE CAMPOS (RJ): ANALYSIS OF TERRITORIAL DEVELOPMENT BASED ON OIL EXPLORATION IN THE FLUMINESE COAST

Lara Mattos MARTINS<sup>1</sup>

#### Resumo:

O presente trabalho visa analisar as adversidades entre o desenvolvimento regional da Bacia de Campos-RJ, baseado da exploração e produção de petróleo e o contexto socioambiental dos grupos sociais dessa região. Para investigação desse contexto, o modelo de desenvolvimento conceituado como neoextrativismo foi mobilizado como chave analítica para compreender os incentivos ao desenvolvimento regional na primeira década dos anos 2000. O neoextrativismo foi utilizado como categoria analítica para colaborar na compreensão do modelo de desenvolvimento implementado na Bacia de Campos e analisar a crise ecológica causada por esse modelo nas comunidades impactadas pelo avanço industrial petrolífero. A partir da pesquisa bibliográfica sobre as transformações socioambientais ocorridas na região estudada foram delineados indicadores conceituais que deram aportes para a compreensão do modelo neoextrativista na região fluminense da Bacia de Campos.

**Palavras Chaves:** Desenvolvimento, Neoextrativismo, Bacia de Campos, Desenvolvimento Regional.

#### Abstract:

<sup>1</sup> Aluna do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGDT/UFRRJ), com a orientação da Prof<sup>a</sup> Dr. Ana Paula Perrota e apoio da CAPES; e-mail: [laramattos.martins@gmail.com](mailto:laramattos.martins@gmail.com)



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

The present work aims to analyze the adversities between the regional development of the Bacia de Campos-RJ, based on the exploration and production of oil and the socio-environmental context of the social groups of that region. To investigate this context, the development model conceptualized as neoextractivism is used as an analytical key to understand the incentives for regional development in the first decade of the 2000s. Neoextractivism will be used as an analytical category to collaborate in understanding the development model implemented in the Bacia de Campos and analyze the ecological crisis caused by this model in communities impacted by the industrial advance of oil. Based on the bibliographic research on the socio-environmental transformations that occurred in the studied region, conceptual indicators were designed that contributed to the understanding of the neo-extractive model in the Rio de Janeiro region of the Campos Basin.

**Keywords:** Development, Neoextractivism, Campos Basin, Regional development

## Introdução

A exploração e exportação das bases de recurso naturais no território brasileiro, como a monocultura, a extração de madeira, minério, petróleo e outros, não são atividades econômicas novas em nossa história, porém nos últimos anos esse cenário tomou novas formas. A partir da década de 1950, sobretudo com a criação da Petrobrás, o petróleo é evocado como uma importante fonte de energia e recurso econômico para o Brasil. No decorrer do tempo, o fortalecimento da Estatal e o alto investimento em tecnologia transformaram a exploração de petróleo em uns dos principais vetores da economia brasileira. Mas, proporcionalmente ao crescimento de extração e refino de petróleo cresce nos territórios produtores os impactos socioambientais, provocando transformações nas relações sociais, culturais e econômicas dos moradores nos locais em que vivem e trabalham. Esse artigo visa analisar os modelos sociopolíticos de desenvolvimento que fomentaram a exploração de petróleo na Bacia de Campos a partir dos anos 2000 e compreender a causalidade de alguns dos impactos socioambientais causados pela a indústria de exploração de petróleo.

Entre o litoral dos estados brasileiros do Rio de Janeiro e do Espírito Santo encontra-se a Bacia sedimentar conhecida como Bacia de Campos, uma das principais áreas produtoras de petróleo do Brasil. A Bacia de Campos será apreciada, neste trabalho, com um território, procurando levantar informações substanciais para caracterizar esse lugar para além da bacia sedimentar que contém jazidas de petróleo, mas como um espaço construído e transformado. Com o propósito de identificar quem são as pessoas socialmente e ambientalmente atingidas pelos empreendimentos econômicos e industriais ligados a cadeia produtiva de petróleo e gás e quais os impactos na região que transformam a Bacia de Campos de uma referência geológica para um território socialmente construído.

O debate sobre os principais modelos de desenvolvimento, planejados nos governos brasileiros, são relevantes para compreender o nexos entre as atividades econômicas e a natureza. Essas relações são percebidas como motoras na exploração das bases de recursos naturais no desenvolvimento industrial, onde a natureza é mercantilizada e passa a ser manipulada para nutrir a indústria, de tal maneira que a questão ambiental é inserida no centro dos debates sobre o desenvolvimento na segunda metade do séc. XX trazendo a sustentabilidade como balizar nos



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

moldes de desenvolvimento do séc. XXI, o desenvolvimento sustentável é tornado o discurso hegemônico.

Junto ao desenvolvimento sustentável, teóricos latinos americanos identificaram um novo modelo de desenvolvimento posto em curso na América Latina no início dos anos 2000. O Neoextrativismo concerne o extrativismo tradicional atributos contundentes com os objetivos do desenvolvimento sustentável, como por exemplo, a erradicação da fome e investimento em energia limpa. Porém, acelera ainda mais os desgastes ambientais, fomentando a mineração e a agroindústria. O debate sobre o desenvolvimento contribui para compreender as transformações territoriais na região da Bacia de Campos e suas interfaces com o meio ambiente, população local e políticas públicas ambientais.

Dentro dos contextos sociais e ambientais estabelecidos na região com a ascensão da indústria petrolífera, a representação e o uso da natureza pelos os grupos sociais são colocadas em inferioridade em relação ao discurso de avanço econômico proporcionado pelo petróleo. Nesse sentido as comunidades, como por exemplo de pescadores(as) artesanais presentes em todos os municípios da costa fluminense, sofrem as consequências negativas da ocupação marítima do complexo industrial tendo o modo de vida impactados tanto no contexto ambiental com acidentes e crimes causados pela extração de óleo, quanto no contexto social, enfrentando as mudanças socioeconômicas e políticas em seus municípios. A conformidade entre os impactos sociais e ambientais que modificaram a região, nos permite caracterizar tais impactos como impactos socioambientais, ponderando a estreita interação entre o homem e a natureza e sua dependência econômica dos recursos naturais nos modelos de desenvolvimento operado na região, sua sinergia e difusão no território.

Para compreender relações socioambientais ocorridas na o processo de desenvolvimento socioeconômico na região após o ano de 2003, quando novos modelo sociopolíticos de desenvolvimento são acionados no Brasil, o conceito de neoextrativismo nos serve como chave de análise, que permite apreender as relações socioambientais ocorridas entre grupos sociais locais que enfrentam a ocupação da região pela a indústria petrolífera. . Este trabalho analisa as decorrências do neoextrativismo sobre a região da Bacia de Campos, cuja, as relações sociais e econômicas são fortemente influenciadas pela indústria de produção de petróleo e gás *offshore*.

O neoextrativismo como categoria analítica e conceitual foi formulado por intelectuais latinos americanos para compreender a nova realidade econômica e social baseada no extrativismo na América Latina nas duas primeiras décadas do sec. XXI. Segundo Svampa (2019), o neoextrativismo deve ser compreendido como um modelo de desenvolvimento firmado na super exploração de bens naturais, cada vez mais escassos, em grande parte não renováveis, assim como a expansão das fronteiras da exploração para o território antes considerados improdutivos do ponto de vista do capital. Aproximando a reflexão sobre o neoextrativismo para a realidade social brasileira, Bruno Milanez e Rodrigo Santos (2013) descrevem as circunstâncias a qual o programa de desenvolvimento brasileiro iniciado no séc. XXI assume as peculiaridades do neoextrativismo. Para os autores, as características desse modelo no Brasil podem ser percebidas no processo de reprimarização da economia, fomentada sobretudo nos governos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, que conservou as relações socioeconômicas ligadas ao extrativismo



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

tradicional como vetor de crescimento econômico, com narrativas de mercantilização da natureza e fortes relações com o Estado, justificados por políticas públicas progressistas.

Para a análise dessas ocorrências, foram realizadas pesquisas bibliográficas em trabalhos científicos que investigam o desenvolvimento nos municípios costeiros da Bacia de Campos, argumentando como estes modelos fomentam a indústria de exploração e produção de petróleo no Brasil e como se relacionam com os modos de vida dos grupos sociais que vivem nesses municípios, mas não incluídos diretamente nas atividades econômicas relacionadas a exploração de petróleo. Foi a partir das análises sobre os modelos de desenvolvimento desempenhados no Brasil, que foram identificadas a implementação do modelo econômico neoextrativista na região da Bacia de Campos.

## **Aportes Teóricos e Contextualização sobre Desenvolvimento e o Neoextrativismo Brasil.**

Ainda não há na ciência moderna um consenso sobre conceito de desenvolvimento. Nas ciências sociais e econômicas o conceito de desenvolvimento geralmente refere-se a uma categoria qualitativa que o compreende como um processo contínuo de transformação social e econômica capaz de gerar qualidade de vida e liberdade ao máximo de cidadãos. Existem diversos aportes teóricos para pensar como o desenvolvimento ocorre nos territórios ou quais são as bases ideológicas que determinam seu formato. Baseados em modelos e com expectativas diferenciáveis o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento sustentável, o neodesenvolvimento, neoextrativismo, entre outras interpelações, são arenas de disputas analíticas sobre processos políticos econômicos que influenciam a implementação de diferentes projetos para alcançar o que seria essa categoria de desenvolvimento.

O desenvolvimento, também celebrado como progresso, é geralmente interpretado, como um processo histórico linear, onde territórios apontados com pouca industrialização, tecnologia e economia não internacional são considerados menos desenvolvidos, em desenvolvimento e/ou subdesenvolvidos em comparação a outros lugares que já passaram por esse processo. Nesse prisma, os países do hemisfério norte, principalmente EUA, Canadá e países da Europa Ocidental, são considerados países desenvolvidos e impulsionam os países da América Latina e Caribe (ALC), África e Ásia a incorporem processos industriais e econômicos que teoricamente os levariam ao pleno desenvolvimento, ou seja, ter economia parecida com as dos países do Norte Ocidental. Essa abordagem dificilmente acena para a necessidade de investimentos além de econômicos e para uma reflexão das características peculiares de cada território.

Como indica Eduardo Gudynas (2001, p.22), o conceito de desenvolvimento em “Los sentidos usuales de la palabra desarrollo apuntan a los avances y progresos en el campo económico y social” o autor está nos dizendo que, o conceito de desenvolvimento deve ser entendido como um conjunto de índices que ultrapassam as expectativas econômicas e consideram as questões sociais, culturais e ambientais como os princípios primordiais para uma sociedade desenvolvida. Os modelos de desenvolvimento conduzidos sobre os territórios colonizados na América Latina e Caribe permanecem com a mesma estratégia desde a colonização, privatizando a natureza e proletarizando as pessoas. As consequências desses moldes de desenvolvimento replicados nos territórios colonizados foram elaboradas para atender a demanda econômica e industrial do norte



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

global, fazendo dos modelos de desenvolvimento implementados na América Latina um contínuo de dependência política e econômica internacional.

As relações entre a humanidade e a natureza e as consequências ambientais geradas pelo modelo de sociedade baseado na indústria foram percepções concebidas a partir de análises sobre a industrialização e o advento do capitalismo mundial. A modernidade como conhecemos hoje, teve dois principais vetores que designou a história política, econômica, social e da natureza. A racionalidade científica e a revolução industrial, que transformaram as relações do homem com natureza, da terra, propriedade e das formas de uso da natureza. Os autores Adorno e Horkheimer (1947, p.5) em O conceito do Esclarecimento já em 1947 escreveram que “O que os homens querem aprender da natureza é como empregá-la para dominar completamente a ela e aos homens”.

Mesmo que o auge do desenvolvimento econômico pudesse resolver os problemas sociais, os modelos de desenvolvimento influenciados pela sociedade Norte Ocidental sempre serão limitados pela natureza. Ora pelo limite das bases naturais de recursos ou em razão das consequências ambientais causadas pela ilusão humana de dominação da natureza. A escassez dos recursos naturais, os riscos e danos causados pelo desenvolvimento provocam a emergência de uma nova visão social e ética sobre a natureza e a ecologia, trazendo à tona a necessidade de reflexão sobre como viver na natureza e viver com a natureza (Guiddens, 1996).

Os limites ambientais do desenvolvimento pautam a proteção da natureza em suas diversas interpretações, seja a natureza intocada protegida de presença humana, ou em modelos que garantam qualidade de vida sem persistir na superexploração da natureza.

Paralelamente a esse contexto local de disputas ideológicas e programas de crescimento econômico baseados em políticas desenvolvimentistas, a problemática ambiental emerge no mundo em meados do Sec. XX chamando atenção para o caráter insustentável dos padrões de produção, consumo e de exploração da natureza. O debate ecológico que apontava os grandes problemas ambientais e conseqüentemente sociais gerados pelo modelo de desenvolvimento prescritos para a América Latina (AL) reforça as considerações de que o desenvolvimento vai além de índices econômicos. O desenvolvimento de fato deve estar calcado em acesso universal à saúde, educação, habitação e um ambiente saudável, respeitado o espaço social das populações.

O desenvolvimento sustentável, como os demais modelos de desenvolvimento pensados em escala global apresentam limitações. O autor Gudynas (2011) salienta que o desenvolvimento sustentável ainda está focado em promover o crescimento econômico fundamentado no neoliberalismo apoiando a expansão do mercado para os campos sociais e ambientais. O desenvolvimento sustentável apresenta em seu âmago uma postura funcional em relação à globalização, maquiada por um “regionalismo aberto”, onde os contextos sociais e políticos do desenvolvimento são ignorados ou minimizados, fomentando a tecnocracia e apoiando o crescimento regulado e globalizado.

Os campos sociais e culturais que permeiam o conceito de desenvolvimento sustentável foram suprimidos e resumidos em técnicas, não neutras, de produção e consumos de produtos sustentáveis e empregada as responsabilidades aos consumidores finais. Para Acsehrad (1998)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

esse é um processo consensual entre mercado e Estado para a consolidação de estratégias econômicas neoliberais de exploração intensiva das bases de recursos naturais.

Portanto, no que se refere aos modelos de desenvolvimento experimentados no último século pelos governos da América Latina, temos colocadas no mínimo duas macros direções teóricas que influenciam as agendas políticas regionais. Uma que compreende o desenvolvimento apenas como um processo de progresso econômico e uma segunda perspectiva que considera as questões sociais, culturais e ambientais como primordiais para o alcance de uma sociedade desenvolvida, pautada no desenvolvimento sustentável sugerido pela ONU.

Guiados pelos Objetivos do Desenvolvimento sustentável – ODS, os novos programas de desenvolvimento consideram em suas narrativas a importância da superação dos problemas sociais e ambientais. Porém ainda guiados a luz da modernidade, as alternativas sugeridas pelas Nações Unidas não contemplam as diferentes relações de uso e apropriação da natureza, assim como os diferentes modos de viver e habitar os territórios alvos de investimentos industriais.

A história da América Latina, desde a colonização europeia, está consolidada em um modelo de desenvolvimento norte ocidental que sobrevive da exploração de recursos naturais: o extrativismo. No modelo de desenvolvimento baseado no extrativismo, a apropriação dos recursos naturais está rasamente baseada em questões monetárias, ignoram as numerosas onerações sociais e ambientais que sobrecarregam o continente. O extrativismo nutrido como desenvolvimento e progresso, segundo Celso Furtado (1974) cria a falsa ideia de que os povos pobres poderão algum dia disfrutar da mesma forma de vida dos povos ricos.

A busca incansável pelo desenvolvimento- que é baseado na transformação da natureza (matéria-prima) em mercadoria, e a crença da ciência moderna de que será capaz de contornar riscos e os danos ambientais, criam um discurso tautológico sobre limites e potencialidades dos atuais padrões de desenvolvimento baseado no avanço tecnológico. Contudo, as possibilidades de contenção dos riscos evocados pelo modelo capitalista de produção e reprodução social não são capazes de refrear as catástrofes socioambientais vivenciadas pelas sociedades latino americanas.

O modo expansão do capitalismo e de modelo industrial foram se modificando com a criação de novas tecnologias, a indústria passa de ser movimentada a carvão para ser movimentada por combustíveis fósseis, gerando um mercado de extração, refinamento e comercialização de petróleo que irão dar novos formatos ao capital liberal. Porém a mudança esteve apenas em onde e em de qual forma a natureza está sendo explorada. O modelo de dominação da natureza e dos homens permanece com o mesmo *modus operandi*, compreendendo pessoas, trabalho e natureza como mercadorias.

Em diversos territórios é possível perceber a ocorrência desses paradigmas do desenvolvimento. Mesmo que a intensidade e os parâmetros de reprodução operem em escalas diferentes, os projetos de desenvolvimento baseados na modernidade seguem uma linearidade na atuação. Ou seja, é forçada uma drástica transformação no modo de vida das pessoas, fazendo que elas vejam sua inserção no projeto de desenvolvimento como única via para a superação da degradação da vida e assim expostas às consequências e riscos que a sociedade moderna as submete.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A busca pelo desenvolvimento, segundo Altvater, (2010) é nos discursos das lideranças políticas o melhor caminho para a superação das desigualdades geradas pela economia liberal baseada na atividade industrial fóssil e “paulatinamente se transforma em categoria central dos discursos econômicos modernos” (ALTVATER, 2010, p.154). Ainda segundo Altvater, o discurso de desenvolvimento é um empreendimento para convencer a sociedade de que só o aumento produtivo capitalista, gerador de riqueza, irá resolver os problemas sociais, econômicos e ambientais. “O crescimento é o *topos* em um discurso de dominação, que, no entanto, também convence os dominados” (ALTVATER, 2010 p.157).

No início dos anos 2000, com a ascensão dos governos progressistas na América Latina, cientistas latinos americanos conceituam um novo modelo de desenvolvimento o nomeando de neoextrativismo. O neoextrativismo compreende uma análise dos processos econômicos de extração e apropriação da natureza nos países latinos americanos, para assistir à acumulação capitalista dos países norte ocidentais a partir da ascensão dos governos progressistas no início do sec. XXI. A socióloga Maristella Svampa (2019) ressalta que o “neoextrativismo é uma categoria analítica e que possui uma grande potência descritiva e explicativa, assim como um caráter denunciativo e um amplo poder mobilizador” (SVAMPA, 2019, p.24).

Nessa observação, o extrativismo iniciado pela colonização europeia na América Latina para suprir as “demandas dos centros metropolitanos do capitalismo nascente” (SVAMPA, 2019, pág.24), passou por diversas fases de produção como a exploração do minério, borracha, água etc. E, era comumente praticado por governos conservadores. Com a ascensão dos governos progressistas na América Latina é iniciado um novo modelo sociopolítico territorial na região. O neoextrativismo, que é compreendido por cientistas sociais latinos americanos como modelo de “um novo tipo no qual o Estado desempenha um novo papel mais ativo na captação do excedente e na redistribuição...” (SVANPA, 2019, pág.25) e apresenta a mesma fábula do desenvolvimentismo, que com um Estado ativo seria possível chegar ao desenvolvimento análogo aos pais do norte ocidentais.

O neoextrativismo se difere do extrativismo tradicional por incluir na sua superexploração e exportação de bens primários, a expansão das exploração da natureza em territórios tidos como improdutivos pelo capital, investimento tecnológico para impulsionar a produção com fomento do Estado e o investimento massivo em megaempreendimentos de capital intensivo que articula a ação estatal e o capital privado, como por exemplo os investimentos realizados pelo Estado brasileiro na empresa a Petrobras S.A..

Os autores Milanez e Santos (2013) explanam o importante papel do Estado no neoextrativismo, ressaltando como principal ruptura em relação ao período neoliberal, o fato de que o Estado assume o papel de principal financiador dos megaprojetos de desenvolvimento. O quadro, abaixo, elaborado pelos autores Milanez e Santos (2013, p.125) forma um esquema para compreensão dos aspectos gerais do neoextrativismo, comparando-o com outros modelos de desenvolvimento que foram planejados para a América Latina.

Tabela 1: Aspectos gerais do neoextrativismo

	Liberalismo (1889-1930)	Desenvolvimentismo (1948-1965)	Neoliberalismo (1985-2002)	Neoextrativismo (2003- a diante)
--	----------------------------	-----------------------------------	-------------------------------	-------------------------------------



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

<b>Meios</b>	Especialização da estrutura produtiva como inserção	Generalização da estrutura produtiva como industrialização	Especialização da estrutura produtiva como inserção externa competitiva	
<b>Resultados</b>	Estrutura produtiva monolítica	Estrutura produtiva complexa, completa	Estrutura produtiva simples, incompleta e	
<b>Papel do Estado</b>	Coadjuvante, apenas garantindo condições para atuação das	Protagonista por meio de empresas estatais	Coadjuvante, apenas regulando a atuação das empresas	Protagonista por meio de empresas estatais ou semi-estatais e captura
<b>Origem dominante do investimento</b>	Internacional, ao nível das estruturas de	Nacional Internacional	Internacional	Indiferente, com algumas posições
	financiamento e comercialização			favoráveis ao capital acional

Fonte: Milanez e Santos, 2013, p. 125.

O Neoextrativismo é marcado pela ampliação e investimento no extrativismo mineral e na ampliação da monocultura, agindo na dinâmica territorial para ocupação de territórios de interesse econômicos e os configurando em conflitos socioambientais. Porém, sua grande diferença, em relação ao extrativismo dos governos conservadores, está na atuação do Estado, pois ao mesmo tempo que sua prática é baseada na concentração de renda dos grandes investidores e na superexploração da natureza, as políticas públicas dos governos progressistas, baseados em redistribuição de renda, aumento da qualidade de vida e acesso consumo de toda a população, cria legitimidade para a expansão do capital baseado nas *comodities*.

No caso brasileiro as principais atribuições do Estado que caracterizam o neoextrativismo, são os investimentos do Estado em infraestrutura para o desenvolvimento e a forte atuação em proteção social, observadas a partir de 2003 no governo de Luís Inácio Lula da Silva. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) investiu intensamente em infraestrutura de empresas que atuam diretamente na exploração e extração de recursos naturais: “De forma geral, no período entre 2002 e 2012, a participação dos setores de óleo e gás, mineração e energia saltou de 54% para 75% da carteira da BNDES Participações S.A. (MILANEZ E SANTOS, 2013, p. 128).

Nesse mesmo período é observado o acentuado aparato do Estado na redistribuição de renda e investimentos sociais. O extrativismo é defendido como uma necessidade para garantir desenvolvimento econômico e social em todo território brasileiro. Segundo Milanez e Santos (2013), no caso brasileiro, ainda que, a renda vinda do extrativismo não é diretamente ligada aos programas sociais de redistribuição de renda, como Programa Bolsa Família, as rendas capturadas pelo estado como *royalties* investidos em educação e em renda para os municípios (que os recebem), legitimam a intensificação da exploração de recursos naturais.

Diante dessas reflexões a categoria analítica do neoextrativismo nos auxilia a compreender o desenvolvimento econômico baseado na exploração de petróleo, na região brasileira denominada Bacia de Campos.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## O Neoextrativismo e sua influência nas relações socioambientais na Bacia de Campos (RJ).

O lugar a qual esse estudo analisou é referente a uma bacia sedimentar brasileira denominada Bacia de Campos (BC). Poderíamos aqui nos restringir a explicações técnicas geográficas do espaço do qual nos referimos, porém, a intenção é ir além de indicar o espaço geográfico, e construir uma reflexão sobre como a Bacia de Campos transitou de um espaço geológico para um território socialmente construído.

Já que a realização concreta da história não separa o natural e o artificial, o natural e o político, devemos propor um outro modo de ver a realidade, oposto a esse trabalho secular de purificação, fundado em dois polos distintos (Santos, 2006). Para compreender a Bacia de Campos como território reconstituído a partir da ocupação econômica da indústria de petróleo e gás, diversos aspectos devem ser considerados, desde os do espaço geográfico até o espaço social, que exerce influência nos alicerces econômicos, sociais, culturais e ambientais regional.

Enquanto um espaço geográfico, ou uma referência geológica do litoral brasileiro, a Bacia de Campos é uma bacia sedimentar, significando uma extensão territorial onde existem depressões da superfície terrestre formadas por abatimentos da litosfera, nas quais se assentaram rochas sedimentares. Próximo de 100 mil quilômetros quadrados, a Bacia Sedimentar de Campos abrange uma área marinha entre o centro-norte fluminense e o litoral sul do Estado do Espírito Santo e faz limite com a Bacia de Santos e a Bacia do Espírito Santo. Foi nomeada em referência a cidade fluminense Campos dos Goytacazes.

Os mapas sobre a região geralmente georreferenciam as áreas de interesse de produção econômica para exploração e produção de gás e petróleo. Na Lei Nº 9.478/97, que “Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências” no Art. IX são consideradas como “Bacia Sedimentar: depressão da crosta terrestre onde se acumulam rochas sedimentares que podem ser portadoras de petróleo ou gás, associados ou não”. A Lei Nº 9.478/97 Art. IX, (Brasil, 1997) ressalta a importância econômica das bacias sedimentares como potenciais reservas de petróleo e considerável recurso para soberania energética brasileira.

A Bacia de Campos então, passa a ser um espaço geográfico de interesse nacional, o volume de petróleo explorado e sua extensão, chamam a atenção por vir a ser uma das maiores áreas produtoras de petróleo no Brasil. Após a descoberta de petróleo na Bacia de campos em 1973, o Estado passa a atribuir a esse lugar valor monetário e importância simbólica no âmbito da geopolítica brasileira, “seria saudada como a solução do problema de fornecimento de petróleo do país” (DIAS e QUAGLINO, 1993, p. 127).

Segundo Monica Serrão (2012) a Petrobras aparenta exercer dúplex função no desenvolvimento territorial dos municípios limítrofes com as áreas produtoras de petróleo: a primeira nos limites nacionais de sua atuação, concretizando-a como principal exportadora de um recurso mineral bruto; intensificando a comoditização do país e fortalecendo a dependência econômica do Brasil no contexto internacional. O segundo cenário é exposto por suas ações internacionais,



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

desempenhando o comportamento de uma empresa com altíssima qualificação e investimento em técnica de exploração e produção de petróleo e gás – E&P no exterior. Esses apontamentos realizados pela autora, nos permite perceber uma das características do neoextrativismo, onde as estruturas produtivas e a competitividade são realizadas em escala global.

Ainda segundo, Serrão (2012), o padrão de acumulação baseado nas *commodities* promove a reprimarização da economia, e “tem levado à ampliação do agronegócio, à expansão das regiões de extração de minérios, incluindo o petróleo, e de geração de energia, além da abertura de novas rotas para a circulação do capital” (pág. 61). Esse cenário expõe as ações do capital para superar “o que lhe soa como obstáculo ao seu crescimento: os camponeses e povos originários de suas terras, as leis trabalhistas e ambientais” (Serrão, 2012, p. 61). A base econômica em *commodities*

Para a autora Tatiana Walter (2010), na exploração de petróleo assim como outras atividades de exploração de mineração, a escolha do território para instalação da indústria de petróleo é definida exclusivamente a partir da existência de uma ampla base recurso natural. Portanto, a instalação da indústria, não considera as peculiaridades do território, ou seja, as “relações sociais, culturais, ambientais, de infraestrutura prévia e de capacidade de articulação política” (WALTER e ANELLO, 2012, p. 84). A autora utiliza da perspectiva de Rosélia Piquett, 2012, em seu artigo “Indústria do Petróleo e Dinâmica Regional: Reflexões Teórico-metodológicas”, onde ressalta que:

As corporações que operam no setor atuam de modo globalizado, organizando o espaço de maneira seletiva. As áreas produtoras funcionam como campos de fluxos, onde se articulam sofisticadas redes de unidades industriais, portos, dutos, aeroportos, bens, pessoas e informações. Não são, portanto, empreendimentos voltados à promoção do desenvolvimento regional (WALTER, 2010, p.55)

As observações realizadas pela autora revelam que a exploração de petróleo e gás, como estratégia de desenvolvimento econômico centra-se em acentuar ganhos macroeconômicos e geopolíticos importantes para o desenvolvimento nacional e para o mercado internacional. Mas, concede às questões locais e regionais menor importância no que tange os impactos positivos e negativos gerados. Tal realidade não ocorreu diferente nos municípios da Bacia de Campos:

Os insumos da indústria petroquímica subsidiaram o desenvolvimento de tecnologias que propiciam conforto, saúde, lazer, longevidade, entre outras tantas vantagens, aos que podem pagar por isso. Contudo, essa mesma indústria esteve e continua a ter dimensões dramáticas para os territórios, para as águas, para os recursos naturais e para as populações que dependem deles para sobreviver. (SERRÃO, 2012, pág. 41)

Assim como outros projetos de desenvolvimento econômico, a indústria petrolífera causa efeitos aos territórios onde são implementadas. Segundo Walter (2010), esse efeitos podem ser análogos em atributos como: o aumento das taxas de migração para procura de emprego; a acelerada urbanização, sobrecarregando a infraestrutura dos municípios; nas alterações dos grupos políticos, orientados à esfera federal mais do que à esfera de poderes local e regional; nas modificações culturais e sociais considerando o processo imigratório e na degradação ambiental.

Ainda segundo a autora “Em geral, esses efeitos têm sido desfavoráveis às populações locais, sendo as mesmas excluídas dos benefícios econômicos trazidos pelo novo ciclo de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

desenvolvimento e as mais vulneráveis aos seus efeitos” (WALTER, 2010, p.55) As participações governamentais e *royalties* fomentam a política local a fortalecer o desenvolvimento baseado na produção dos recursos fósseis, porém, esses recursos ainda não foram capazes de fomentar o desenvolvimento justo às populações impactadas.

É relevante salientar que as operações do modelo neoextrativista na região podem ser reconhecidas nos apontamentos da autora Rosélia Piquet (2007) em que ressalta que as corporações do setor petrolífero atuam na região de modo globalizado, reorganizando os espaços de maneira seletiva. Segundo a autora “As áreas produtoras funcionam como campos de fluxo, onde se articulam sofisticadas redes de unidades industriais portos, dutos, aeroportos, bens, pessoas e informações” (PIQUET, 2007, p. 23). Alguns dos municípios costeiros passam então a receber fortes investimentos em infraestrutura para se acomodar na nova dinâmica regional, transformando as vilas de pescadores em grandes cidades em poucos anos.

Segundo Debora Bronz (2005, p.24) “a ocupação da Bacia de Campos é resultado de um projeto nacional de colonização das áreas marítimas do país através da implementação de uma atividade econômica de base, ligada à indústria petrolífera de monopólio estatal” Para a autora o projeto desenvolvimentista do governo na década de 1970 reforçava a importância da realização de grandes projetos de desenvolvimento voltados para a ocupação geopolítica e econômica nacional. Considerados como territórios vazios, a ocupação desses territórios “objetivava o aproveitamento de suas vantagens estratégicas, geopolíticas e econômicas” (BRONZ, 2005, p.24)

Para dar suporte às atividades marítimas de exploração e produção, os municípios costeiros a Bacia de Campos, iniciaram um processo de estruturação industrial, de serviços, e de logística, viabilizando e adaptando as cidades para a indústria de petróleo *offshore*. Essas transformações influenciaram consideravelmente na economia e nas questões sociais e ambientais. Reordenando os municípios costeiros da região da Bacia de Campos em territórios construídos para a indústria de exploração e produção de petróleo, acreditando no grande potencial de desenvolvimento econômico da região.

A região da BC, além das atividades ligadas a exploração de gás e petróleo, não era um lugar esmo, mesmo em auto mar onde foram construídas as enormes plataformas, existiam grande atividade econômica e social relacionadas à pesca marinha. Atividades tradicionais e grupos sociais implicados com a pesca artesanal presentes em todos os municípios costeiro da BC passam a sofrer com a instalação da indústria de petróleo.

Os grupos sociais que estão envolvidos nessas ações, mesmo que de formas diferentes começam a entender os efeitos da instalação dessa indústria e vão aos poucos se tornando atores sociais nos conflitos socioambientais gerados, seja por exemplo, pelo uso do espaço marinho, pela evasão do campo e favelização nos municípios ou pelo aumento do custo de vida. Esses conflitos são revelados no estado do Rio de Janeiro atingindo principalmente os municípios de São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, Campos dos Goytacazes, Quissamã, Carapebus, Macaé, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, São Pedro da Aldeia, Araruama, Saquarema, Maricá, Niterói e no sul do Espírito Santo, os municípios de Marataízes, Itapemirim, Piúma, Anchieta, Guarapari e Vila Velha.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As atividades econômicas, industriais e o processo de desenvolvimento implementados nos municípios integrados à Bacia de Campos influenciaram diretamente em diversas dinâmicas, sociais, políticas, econômicas, ambientais e culturais da região, tornando-a um território com impactos, conflitos e organizações sociais que atuam em prol dos povos que recebem poucas gratificações do modelo de desenvolvimento regional ordenado pela indústria de petróleo e gás. O território é concebido como reflexo das dinâmicas socioeconômicas e culturais do contexto local, atentando para as relações entre as populações locais e a indústria do petróleo, os trabalhadores pendulares das plataformas e prestadoras de serviço e toda a estrutura *onshore* construída e transformadora das comunidades locais.

Segundo Marques (2010), o território percebido como espaço social produzido e demarcado por um limite que o ordena, pode ser interpretado como uma “ferramenta, como um recurso para o desenvolvimento econômico e social” (MARQUES, 2010, p.80). Nesse sentido, a região foi palco de grandes transformações socioeconômicas onde todo o conjunto social foi afetado simultaneamente recebendo os impactos positivos e negativos do que Altvater (2010) caracteriza por “crescimento lubrificado por petróleo”.

Outro aspecto peculiar à Bacia de Campos, ressaltado por Bronz (2005), são as verdadeiras “cidades em alto mar”. O complexo industrial offshore é formado por mais de 80 gigantescas plataformas, com presença de diversas companhias nacionais e internacionais de pesquisa, extração e prestação de serviços, milhares de trabalhadores, heliportos e ainda, o intenso trânsito de embarcações, seja os navios que dão apoio as atividades nas plataformas, ou os barcos coloridos dos pescadores artesanais que disputam, injustamente, o espaço marinho.

## Considerações Finais

O modelo neoextrativista adotado no Brasil e nos países latinos americanos nas primeiras décadas dos anos 2000, pautado na acumulação de capital promovida pelo extrativismo, pode ser identificado nas atividades petrolíferas da Bacia de Campos, que tiveram significativa importância econômica e foram impulsionadas por novas tecnologias de exploração e altos investimentos Estatais, resultando em um padrão de acumulação baseado na espoliação dos recursos naturais.

Contudo, uma das características o neoextrativismo é a admissão do problema socioambiental, justificado pela necessidade do desenvolvimento econômico e respondido com medidas de proteção social. Na indústria petrolífera não correu diferente, mesmo com a identificação das transformações bruscas nos territórios de exploração e produção, os impactos positivos - neste caso as rendas governamentais de royalties e participações especiais, para o Estado justificavam os impactos negativos.

Os efeitos do processo desenvolvimentista na Bacia de Campos (RJ), ressaltando as transformações sociais, culturais, ambientais e econômicas as quais o território foi submetido para atender o complexo industrial petrolífero, revela as alterações socioambientais vivenciadas pelos grupos sociais considerados tracionais na região, como os pescadores artesanais.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As atividades extrativistas *offshore* na Bacia de Campos, como outras demais atividades de exploração de recursos do meio natural, comumente são acompanhadas pelos efeitos negativos das relações econômicas e sociais estabelecidas pelo extrativismo mineral tradicional. Os impactos dessas atividades atingem as populações que vivem próximas aos empreendimentos destacando a expropriação material e as desigualdades sociais advindas das novas relações sociais, econômicas e dos interesses de uso do território. Os impactos socioambientais causados pelas atividades de exploração, produção e serviços da indústria petrolífera na região, são sinérgicos e se difundem pelos municípios costeiros.

Por tanto, algumas características do neoextrativismo podem ser reconhecidas nas ações do Estado para o envolvimento regional, a produção de petróleo em escala global, a estrutura produtiva para competitividade internacional, com investimento Estatal em tecnologia, a internacionalização do território, a forte atuação do estado tanto como ator por meio da Petrobras como fomentador da redistribuição de renda por meio dos royalties e participações especiais.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Externalidade ambiental e sociabilidade capitalista. In: CALVACANTI, C. **Desenvolvimento e natureza: Estudos para uma sociedade Sustentável**. São Paulo: Cortez, Fundação Joaquim Nabuco, 1998.

AGÊNCIA Nacional de Petróleo (ANP). Acesso em: 12 jul. 2020.

ALTVATER, E. Crescimento Lubrificado com Petróleo. In: **\_\_\_\_\_ O Fim do Capitalismo Como Conhecemos**. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira , 2010. BRASIL. **LEI Nº 9.478, DE 6 DE AGOSTO DE 1997**. [S.l.]: [s.n.], 1997.

BRONZ, D. **PESCA E PETRÓLEO NA BACIA DE CAMPOS – RJ Políticas de Licenciamento Ambiental no Mar: Atores e Visões**. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGAS, Museu Nacional, 2005.

FURTADO, C. O Mito do Desenvolvimneto Economico. [S.l.]: [s.n.], 1974.

GUDYNAS, E. Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. **Más allá del desarrollo, Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo**, Quito, 2011.

GUIDDENS, A. A modernidade sobre signo negativo: questões ecológicas e política da vida. In: GUIDDENS, A. **Para além da esquerda e da direita**. São Pulao: Unesp, 1996.

IBAMA. PEA-BC Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos. **PEA-BC**. Disponível em: <<http://www.pea-bc.ibp.org.br/>>. Acesso em: 20 julho 2020.

JOSÉ LUCIANO DE MATTOS DIAS, M. A. Q. **A Questão do Petróleo no Brasil: Uma História da Petrobras**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

MARQUES, A. P. S. Da Construção do Espaço à Construção do Território. **Fluxos & Riscos**, 2010.

PIQUET, R. P. D. S. Indústria do Petróleo e Dinâmica Regional: Reflexões Teórico-metodológicas. In: \_\_\_\_ **Petróleo e Região no Brasil: O Desafio da Abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PIQUET, R. P. D. S. Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teóricometodológicas. In: ROSÉLIA PIQUET, R. S. **Petróleo e Região no Brasil: Odesafio da Abundancia**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

ROBERTA SPERANDIO TRASPDINI, T. M. M. Desenvolvimentismo x neodesenvolvimentismo na América Latina: continuidade e/ou ruptura? **37º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, Águas de Lindóia, 2013.

RODRIGO SALLES PEREIRA DOS SANTOS, B. M. NEOEXTRATIVISMO NO BRASIL? uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. **Revista Pós Ciências Sociais**, 2014.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SERRÃO, M. A. **Remando contra a maré: o desafio da educação ambiental crítica no licenciamento ambiental das atividades marítimas de óleo e gás no Brasil frente à nova sociabilidade da terceira via**. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2012.

SVAMPA, M. **As Fronteiras do Neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giroecoterritorial e Novas Dependencia..** São Paulo: Elefante, 2019.

TATIANA WALTER, L. D. F. S. D. A. A EDUCAÇÃO AMBIENTAL ENQUANTO MEDIDA MITIGADORA E COMPENSATÓRIA: uma reflexão TIGADORA E COMPENSATÓRIA: uma reflexão com o Licenciamento Ambiental de Petróleo e Gás tendo a pesca artesanal como contexto. **AMBIENTE & EDUCAÇÃO**, v. 17, 2012.

THEODOR W. ADORNO, M. H. **DIALÉTICA DO ESCLARECIMENTO**. [S.l.]: Zahar, 1947.

WALTER, T. **Novos Usos e Novos Mercados: Qual sua influência na dinâmica da cadeia produtiva dos frutos do mar oriundos da pesca artesanal?** Seropédica : [s.n.], 2010.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## ST 1: ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### NOTAS SOBRE DESENVOLVIMENTO LOCAL

#### NOTES ON LOCAL DEVELOPMENT

Nilton Marques de OLIVEIRA<sup>1</sup>, Benvindo Filho Pinto de QUEIROZ<sup>2</sup>

#### Resumo:

Este texto analisa o desenvolvimento local em duas vertentes: a primeira numa, concepção convencional; e a segunda na concepção avançada. A convencional analisa o desenvolvimento do sistema econômico em escala localizada. Na avançada, o desenvolvimento local é compreendido de forma holística, ou seja, o ser humano é visto como agente transformador na sua própria localidade, tendo como elementos: a participação, a solidariedade, a cooperação e o pertencimento de toda sua evolução histórica e cultural do seu território. Para tanto, utilizou-se de caráter reflexivo teórico-conceitual, fundamentado em uma revisão analítica da literatura. A convencional apresenta a teoria do desenvolvimento do sistema produtivo pautado no aumento da riqueza, bens e serviços. Por outro lado, na avançada o crescimento econômico é apenas coadjuvante para reduzir as privações dos bens materiais. A direção do desenvolvimento local está indo mais na concepção convencional, mas a concepção avançada está ganhando espaço na discussão, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas.

**Palavras-Chave:** Desenvolvimento local. Sistema socioeconômico. Território.

#### Abstract:

This study analyzes the local development in two aspects: the first one, conventional conception; and the second advanced conception. The conventional the analyzes economic system development in a local level. In the advanced, local development is understood in a holistic way, that is, human being is seen as a transforming agent in his own locality, taking into account elements as engagement, solidarity, cooperation, and belonging of all his territory historical and cultural evolution. For that, a theoretical-conceptual reflective character was used, on the basis of a literature analytical review. The conventional concept presents the productive system development theory based on the increase in wealth, goods, and service. On the other hand, the advanced, the economic development is only conducive to reducing deprivations of material goods. Local development is more aligned with the conventional concept; however, the advanced concept is gaining space in the discussion, mainly in less developed areas.

**Keywords:** Local development. Socioeconomic system. Territory.

---

1 Professor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PGDR/UFT); Líder do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Territorial do Centro Norte do Brasil (DRT - Centro Norte) CNPq/UFT; e-mail: [niltonmarques@uft.edu.br](mailto:niltonmarques@uft.edu.br).

2 Mestre em Desenvolvimento Regional Pela Universidade Federal do Tocantins – UFT; e-mail: [benvindo193@hotmail.com](mailto:benvindo193@hotmail.com).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## INTRODUÇÃO

O interesse pelo debate sobre desenvolvimento local teve início nos anos 1980, mas com maior espaço na década de 1990, quando as políticas de descentralização cresceram e tiveram implicações nas estratégias europeias, assim como, em países em desenvolvimento, principalmente na América Latina. Com o advento da globalização, ganhou força a integração econômica que acabou ditando as regras dos sistemas produtivos e financeiros, bem como dos mercados de bens e serviços, as localidades tiveram que se reinventar para sobreviver, a competitividade e a inovação trouxeram novos métodos de produção e gestão. Essa reinvenção incentivou a participação das comunidades no debate sobre o desenvolvimento local, produzindo resultados diferentes em todo o mundo.

Esta pesquisa apresenta uma análise do desenvolvimento local em duas vertentes: a primeira analisa o desenvolvimento do sistema econômico em escala localizada (concepção convencional), a segunda, o desenvolvimento local é analisado de forma holística, ou seja, o ser humano é visto como agente transformador na sua própria localidade, tendo como elementos, a participação, a solidariedade, a cooperação e o pertencimento de toda sua evolução histórica e cultural do seu território (concepção avançada). Neste ponto, o objetivo consiste em traçar um quadro dessas duas concepções, sem ter a preocupação de realizar uma exposição dos conteúdos das teorias de desenvolvimento. Além-se apenas àquelas que tratam de desenvolvimento local, e para tal lançou-se mão da classificação de Palacios (1983)<sup>3</sup>, que divide as contribuições ao estudo do conceito de região em dois grupos fundamentais: as formulações “convencionais” e as “avançadas”. Essas contribuições de Palacios serviram de inspiração na construção do debate deste artigo, assim como fez Breitbach (1986) quando estudou o conceito de região.

O primeiro grupo (convencional) se caracteriza por trabalhar com base na abstração do sistema social que está na origem da formação da localidade e, com isso, formula leis de caráter universal, sem levar em conta o condicionamento histórico do objeto que pretende analisar. Dentro desse grupo estão situadas as chamadas Escola Alemã (Weber, Lössch e Christaller), a Escola Francesa (Perroux e Boudeville) e Isard e Marshall. Esses estudiosos, tem em comum a abstração dos fatores sociais sobre a configuração espacial, teve sua origem no seio de uma corrente da mais pura tradição neoclássica, sendo seus autores predominantemente anglo-saxões. Tratando de elaborar um discurso puramente científico e neutro, dedicando-se a desenvolver técnicas e modelos quantitativos e a aplicá-los no que ocorre nas localidades, fazendo abstrações do contexto social onde se faz análise, assim como do momento histórico, a atmosfera, a estrutura política e o grupo étnico de que se trate (BREITBACH, 1986).

Por seu turno, o grupo denominado “concepção avançada” se caracteriza, em oposição ao primeiro, por considerar como ponto de partida de suas formulações a existência de um sistema social com determinantes históricos. Esse grupo de concepções incorpora, como consequência desse ponto de partida, a noção de que o local não é um elemento neutro, independente em relação ao tipo de sociedade que ali se estabelece. O sistema social, considerado em sua historicidade, está na origem das concepções avançadas de regiões, uma vez que o padrão de formação de

---

3 O agrupamento das concepções feito por Palacios (1983) parece ser o mais simples e o mais claro.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

um território está condicionado pelo tipo de relações sociais existentes no interior da comunidade humana que realiza esse assentamento (BREITBACH, 1986). Nesse grupo encontram-se formulações como as de Vázquez Barquero, Figueira, Boisier, Furtado, Becker, Ferrera de Lima, Piffer dentre outros.

Cabe destacar seu caráter reflexivo teórico-conceitual, fundamentado em uma revisão analítica da literatura, para discutir os conteúdos de determinados conceitos de desenvolvimento local de modo a situar o pesquisador dentro do debate atual sobre o tema. Para tanto, procedeu-se à sistematização de algumas ideias de autores considerados relevantes, com o intuito de extrair os elementos comuns de suas análises. Tendo como hipótese que o desenvolvimento local proporciona bem-estar social, integração consciente do cidadão em todo processo de transformação político, cultural, econômico, social e institucional em seu território.

O local<sup>4</sup>, neste texto, é tido como um campo de possibilidades e de experimentação cotidiana de respostas aos desafios levantados pela comunidade. Certamente, a perspectiva é de conquista da sustentabilidade, em suas múltiplas acepções, além de constituir em uma nova cultura de ações voltadas à consecução de objetivos coletivos. O entendimento de desenvolvimento local é repleta de controvérsias, imprecisões, ambiguidades e dificuldades de definição, para as quais sua abordagem requer uma leitura crítica dos paradigmas dominantes no campo acadêmico. As reflexões sobre o desenvolvimento local tendem a enfatizar as dimensões antro-sociológicas que existem entre os atores locais. Para este argumento, Mballa (2017) rejeita a tendência de pensar no desenvolvimento local como algo separado, sem contato com o regional, nacional ou global. Para uma compreensão dos desafios do desenvolvimento local, é preciso incorporar na análise vários indicadores que incluem, entre outros, formas de gestão pública, capital social, esforços associativos, relações econômicas cooperativas e redes produtivas, pobreza, o atraso e a marginalização social (AROCENA, 1995, 1997; MBALLA, 2017).

Isto posto, este artigo está dividido em cinco partes, além desta introdução. Na segunda analisa-se a concepção convencional do desenvolvimento local, a seguir apresenta-se a abordagem avançada, chamada aqui de “o outro lado do desenvolvimento local”. Na quarta, a contraposição entre as duas concepções. Por fim, não menos importante, as considerações finais.

## Concepção convencional do desenvolvimento local

No contexto desta seção, o desenvolvimento local se refere à identificação e uso de recursos naturais como fonte de matéria prima para produção capitalista, o espaço é fonte de lucro e satisfação das necessidades. Segundo os teóricos da escola neoclássica, o que determina o desenvolvimento de uma localidade é a sua localização geográfica, o custo do transporte, a disponibilidade de insumos (mão de obra qualificada e matéria prima) e as forças aglomerativas. Essas forças são fatores que atuam em conjunto com o ambiente de pesquisas e inovação, com as empresas instaladas na localidade e nas proximidades, os chamados centros aglomerativos (ISARD, 1956; WEBER, 1969; MARSHALL 1982).

O termo aglomeração, segundo Leme (1982) se refere ao conjunto de unidades produtivas em virtude da presença de economias de escala internas e externas, sendo estas baseadas nas ideias de

4 O conceito de local é usado de forma diversificada, podendo referir-se a um bairro, distrito, município, região e país.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Weber (1969) e Marshall (1982), as economias internas se referem aos recursos individuais de cada firma; e economias externas, são função do desenvolvimento geral da indústria. O conceito de economias externas coincide com o que HOOVER (1937) denomina de economias de localização. Com relação a esta última, ISARD (1956) mostra que um estudo destas considera as economias de urbanização, definidas como as possíveis economias ou deseconomias de localização presentes em determinado território, no qual estão disponíveis trabalhadores especializados, assim como um significativo mercado composto por compradores e vendedores.

Existem ainda as economias que despontam em razão de maior necessidade de utilização da estrutura urbana, como o sistema de transporte, infraestrutura de água e energia, conectados a uma articulação mais próxima das indústrias. E, por último, as deseconomias que passam a ser relativas a aumentos do custo de vida e dos valores dos salários, nos custos de bens produzidos sob condições de retornos decrescentes e, no valor da renda fundiária urbana. Nesse contexto, é possível identificar que certos municípios podem, em razão do seu nível de desenvolvimento, estar gerando forças centrípetas ou centrífugas, atraindo ou repelindo atividades econômicas. Assim, a capacidade de um centro urbano acompanhar o desenvolvimento da sua capacidade produtiva passa a ser fundamental para a presença contínua de forças de atração.

Seguindo a mesma linha de pensamento, Lösch (1954) partiu para o desenvolvimento da sua teoria que buscava explicar o surgimento da hierarquia de cidades. Este procura incorporar ao raciocínio ideias relacionadas à teoria da localização das atividades econômicas, demonstrando como, a partir dessas localizações, haveria uma tendência ao aparecimento do sistema de lugares centrais. Lösch (1954) consegue traçar uma dinâmica produtiva e econômica através de seu modelo, que conduz à formação de uma área de mercado em função dos custos de produção juntamente com os custos de transportes e a capacidade de ampliação das economias de escala que os produtores passam a gerar. Estas últimas favorecem a expansão dos municípios, em razão da expansão das atividades produtivas, possibilitada pelo crescimento de suas respectivas áreas de mercado. Assim, verifica-se a formação de um sistema de cidades em que é possível identificar, em função da geração de economias de escala e de custos de transportes, uma hierarquização urbana, sendo esta decorrência direta da capacidade de acumulação e formação de capital (LEMOS, 1988; SIMÕES, 2003).

Indo nesta mesma temática Perroux (1967) e Boudeville (1973) formularam no século XX os conceitos de espaço econômico e polos de crescimento. No conceito de polos de crescimento os autores tiveram visões diferentes. Para Perroux (1967) polos de crescimento em uma localidade surgiria de maneira natural, a partir de um crescimento econômico originado de desequilíbrios e dominação, que ocorrem irregularmente. De outro lado, o conceito de polo de crescimento desenvolvido por Boudeville (1973) foi elaborado com base no conceito de espaço geográfico, no qual um conjunto de indústrias em expansão induz, futuramente, o desenvolvimento de atividades econômicas por intermédio de sua área de influência. Com o intuito de diagnosticar a formação de uma rede urbana, Christaller (1966) procurou estudar as causas que levavam as cidades a se organizarem em uma espécie de rede. Questionava o porquê da existência de pequenas e grandes cidades e, ainda, o motivo pelo qual estas estavam distribuídas de forma irregular no espaço. Em razão dessa análise, surge a ideia de lugar central, fruto do conceito de centro de uma região no qual a densidade de localização da população e das atividades produtivas é superior à da região complementar.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As iniciativas de desenvolvimento regional/local surgiram a fim de neutralizar os efeitos negativos que a globalização e o ajustamento produtivo causaram no padrão de vida da população (VÁZQUEZ-BARQUERO, 2009). Na América Latina, por exemplo, o crescimento econômico não tem sido acompanhado por um aumento de equidade ou pela redução da pobreza no nível local. De fato, é um sinal de que, à medida que as economias locais, regionais, nacionais e internacionais são reestruturadas e transformadas, novas formas de organização social são criadas; as economias modernas tentam reagir a essas formas inovadoras de organização para se conectarem com os desafios de um mundo cada vez mais competitivo, individualista e interdependente (ENRIQUEZ, 2011; MBALLA, 2017). Na Europa, nos anos 1990 surgiram inúmeras iniciativas para sustentar a economia local, por agentes públicos e privados que responderam às necessidades da economia e da sociedade, com a implantação de novos modelos de intervenção local, para fortalecer o desenvolvimento endógeno (PAUNERO, SANCHEZ e CORONA, 2007).

Tanto Ferrera de Lima (2003; 2010) quanto Oliveira e Piffer (2016) compreendem o desenvolvimento regional/local como uma análise de fatores sociais e econômicos no interior de uma região, fatores esses que compõem a mobilidade espacial do capital, do trabalho e das inovações tecnológicas. Tais fatores, quando bem empregados em uma determinada localidade, podem reduzir ou acelerar as desigualdades sociais e econômicas. A estratégia de desenvolvimento deve ser considerada caso a caso, uma vez que as necessidades e demandas das localidades e territórios são diferentes, as capacidades dos habitantes, empresas e comunidade local mudam e, além disso, cada comunidade pode ter uma visão diferente das prioridades que devem incorporar as políticas de desenvolvimento. A região deve ser identificada por sua estrutura econômica; ela se caracteriza pelo maior ou menor dinamismo de crescimento. Áreas dinâmicas tendem a atrair fatores de produção e a crescer ainda mais rapidamente, enquanto que regiões com problemas estruturais perdem populações e capitais (LOPES, 1984; FERRERA DE LIMA, 2003; 2010).

Enfim, partindo de uma vertente convencional, o desenvolvimento é visto sob dois aspectos: o primeiro o caracteriza como exógeno, em que o processo de desenvolvimento depende da efetiva intervenção do estado ou de agentes econômicos de fora das regiões; e no segundo, o desenvolvimento é endógeno, também chamado de local. O modelo de desenvolvimento local centrado no Estado se caracteriza como sendo um desenvolvimento de “cima para baixo”, neste caso os atores locais deixam de ser protagonista, passando a ser coadjuvante, nesse processo o Estado tende a ser indutor dos investimentos, seja básicos ou produtivos, desta feita facilita a entrada do capital regional, nacional e global. A capacidade de acumulação e formação de capital numa localidade depende do seu potencial endógeno que podem ser de origem individual, familiar ou comunitária (bairro ou cidade), no entanto fatores econômicos, sociais, culturais e institucionais são decisivos para o desenvolvimento local. Este deve ser proposto como uma ferramenta para melhorar as condições de vida da população, através de ações conjuntas entre o público e o privado, aproveitando os recursos endógenos existentes de forma mais eficiente, eficaz e sustentável (PIKE, RODRÍGUEZ-POSE e TOMANEY, 2007).

## O outro lado do desenvolvimento local: concepção avançada

O termo desenvolvimento local tem sido associado à noção de progresso material e de modernização tecnológica. Sua ascensão, mediante a desconsideração das diferenças regionais, culturais e desrespeito à sabedoria local tem em sua sutileza, no seu interior, o domínio e a imposição de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

outras culturas que desequilibram a sociedade local. Para Verhelst (1992) a história do desenvolvimento, na qual se atribui importância secundária à dimensão cultural, estão presentes mentalidades etnocêntricas, evolucionistas e racionalistas. O desenvolvimento local associado ao progresso material decorre de uma visão positivista que mira apenas o crescimento de taxas e indicadores econômicos. Harvey (2013) acrescenta a crença do progresso linear e tecnicista, características, aliás da modernidade. Compreender o desenvolvimento, de fato, não se atém apenas à questão conceitual, mas de postura, valores e sentimento, sustentados pela modéstia e simplicidade. A abordagem humanista do desenvolvimento local está ligada à valorização das pessoas em sua essência, em sua plenitude, que tem o crescimento econômico como meio de reduzir suas privações e as aflições humanas *a la Sen* (2000, 2008). Nessa mesma linha Max-Neef; Elizalde e Hopenhayn (1986) advogam que o desenvolvimento deve voltar-se para as pessoas e não para os objetos.

Martins (2002) propõem a participação das pessoas em todo o processo de desenvolvimento, desde o planejamento à sua implementação, mesmo que resultem em melhorias efetivas das condições materiais de vida, são insuficientes para assegurarem a continuidade do processo, pois o verdadeiro diferencial do desenvolvimento local não se encontra em seus objetivos (bem-estar, qualidade de vida, endogenia, sinergias), mas na postura que atribui e assegura à comunidade o papel de agente e não apenas de beneficiária do desenvolvimento.

Assim, o desenvolvimento local proporcional à escala holística deve ser entendido como a satisfação das necessidades humanas fundamentais por meio do “protagonismo real e verdadeiro de cada pessoa” (MARTÍN, 1999, P. 172). Entende-se que criar as condições para que a comunidade efetivamente exerça este protagonismo se afigura como o maior desafio para que o desenvolvimento aconteça, considerando que, diferentemente dos países “ricos”, na realidade dos países em processo de desenvolvimento persistem algumas ausências importantes como: a cidadania, a identificação sociocultural e territorial e o sentido de vizinhança. Boisier (2001), levanta a preocupação da terminologia do desenvolvimento, para o autor há uma crescente adjetivação do termo desenvolvimento, que muitas vezes provoca mais confusão do que esclarecimento.

Segundo Moura et. al (2003), o desenvolvimento local compreende o combate à exclusão social aparece como o eixo norteador, e suas ações tendem a priorizar os pequenos empreendimentos e os segmentos que estão à margem do grande mercado. Neste sentido, quando se fala em desenvolvimento de forma concreta, é válido lembrar que é constituído de desenvolvimento social, humano e sustentável, onde se busca a melhoria da vida das pessoas e da sociedade como um todo. O conceito de desenvolvimento local tende a ser cada vez mais interpretado como a conquista de condições culturais, institucionais, éticas, políticas e certamente econômicas, que promovem a transformação do homem em verdadeiros seres humanos dotados de dignidade, subjetividade, sociabilidade e transcendência em que coexistem suas características biológicas e espirituais, esses últimos produtores de conhecimento, do saber e do amor. O desenvolvimento local é então intangível e subjetivo, tem mais a ver com o ser do que com ter, embora nunca possa ser concebido sem superar as mais óbvias deficiências concretas (BOISIER, 2001).

Furtado (1996) diz que a ideia de desenvolvimento assentado no crescimento econômico é um simples mito, posto que deixa de lado a tarefa essencial de identificar as necessidades fundamentais da coletividade, para valorizar os investimentos, as exportações e o crescimento. Indo nesta mesma direção Boisier (2007) completa dizendo que o desenvolvimento é uma utopia. Tanto Furtado (1996) quanto Boisier (2007) afirmam que alcançar o desenvolvimento pleno é abstra-



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ção, longe da nossa realidade, é um sonho quase intangível. Boisier (2004) complementa, ainda, que a solidariedade deve estar presente no território, para ele a solidariedade envolve o reconhecimento do ser humano como pessoa humana em sua dupla condição de individualidade e sociabilidade, isto é, como sujeito de seu próprio destino sempre alcançado em associação com outros, assim se pratica a verdadeira solidariedade, que nada mais é, que a expressão prática do amor, no sentido amplo.

Analisando a participação da comunidade na construção do desenvolvimento local Martins (2002) afirma que o envolvimento é empenho pessoal, um aprendizado difícil, no entanto é necessário fazer ouvir, entender e atender, estando, portanto, sujeito à fatores históricos e culturais. A participação parece manter uma relação direta com a capacidade individual ou coletiva de interagir, cooperar, associar-se e confiar, isto é, com o chamado capital social (COLEMAN 1990, 1998; BOURDIEU 1989, 1998; FUKUYAMA 2002; PUTNAM, 2007). Embora complexo e conceitualmente ainda impreciso, o capital social assume patente visibilidade enquanto recurso potencial de desenvolvimento, tanto mais pelo fato de que tem seu aporte na dimensão cultural e não apenas sociológica ou espacial.

Essa abordagem também considera a importância do capital social e os vínculos de cooperação com agentes externos para melhorar os recursos humanos, técnicos e monetários, entre outros, que contribuem para a implementação do desenvolvimento local. Becker (2002, p.23), argumenta que regionalizar, localizar, territorializar as dificuldades, os problemas é funcional ao sistema capitalista. “[...] não se tem nenhuma ilusão, nenhuma fé, de que, por exemplo, a ‘regionalização’ disso ou daquilo seja melhor ou pior, para beltrano ou cicrano”.

Para promover o desenvolvimento local de maneira adequada e efetiva é necessário investir em vários tipos de capital (humano, social, natural, entre outros) de maneira equilibrada. A produção econômica estará aumentando e democratizando o acesso às riquezas e ao conhecimento, incrementando o poder da população e proporcionando a participação nos bens e serviços públicos e no processo de tomada de decisão da sociedade. Algumas questões são quase obrigatórias para algum diagnóstico e/ou proposição de política quando se trata de desenvolvimento local. Talvez, a mais importante seja se existem conexões fundadas em um conjunto de virtudes socioeconômicas especiais no âmbito das relações sistêmicas presentes nas articulações socioprodutivas relevantes em clusters específicos (FERREIRA, et al, 2011).

Figueira (2011) diz que o processo de desenvolvimento local tem por base cinco princípios: i) o local (território + comunidade) deve, no quadro da sua identidade própria, ser visto e lido pelos membros da comunidade como o centro do universo; ii) a participação e cooperação de todos os atores locais (indivíduos, grupos e organizações) constituem condição *sine qua non* para o sucesso de qualquer processo de desenvolvimento local; iii) a integração (a nível local) de todos os setores de atividade gera dinâmica e sinergia essencial para o processo de desenvolvimento local.; iv) as questões e problemas locais e o processo de desenvolvimento local devem ter uma gestão local; v) a estratégia de desenvolvimento local deve estar inserida nas dinâmicas globais.

O desenvolvimento local é percebido como resultado da ação articulada sob diversas dimensões (econômica, social, cultural, política e ambiental), bem como de diversos atores (públicos ou privados) existentes no local, ou seja, a visão integrada de todas essas dimensões e a inserção de diferentes atores sociais deve ser internalizada na elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento local. Nesse processo, não menos relevante é a presença do Estado e do mercado no contexto de um processo mais amplo de colaboração (ABDALLA e FARIA, 2014).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Piffer *et al.* (2007), destacam que o processo de desenvolvimento não deve ser realizado exclusivamente para o mercado, mas para a população e suas comunidades. A falta de interação entre o capital social não é boa para a região, dessa forma o desenvolvimento deve ser visto como um processo endógeno movido pela participação, pelo capital social e pela cooperação. Assim, a participação não pode ser vista como um mero requisito metodológico na estratégia de sensibilização ou conscientização popular. Ela é muito mais do que um atributo do diagnóstico ou um recurso da ação planejadora. Negligencia-se a participação mesmo quando se empreendem todos os esforços em oferecer às pessoas a oportunidade ampla e irrestrita de participar (MARTINS, 2002). Por exemplo, o esvaziamento de uma reunião pode não expressar desinteresse, mas ser um indicativo importante de que o seu conteúdo não foi perfeitamente entendido ou aceito. Neste sentido, participativo não é o processo em que apenas se assegura a oportunidade da participação, mas aquele que a promove em todos os sentidos, porque nela deposita sua própria condição de vitalidade. Isto significa acreditar muito mais nas pessoas do que estamos acostumados, possibilitando e condicionando sua participação qualitativa e não apenas quantitativa.

O desenvolvimento local passa necessariamente pela análise das questões suscitadas pelas narrativas identitárias regionais, isto é, a chamada identidade cultural, pela naturalização da identidade frente à globalização. A região é o último recurso de estabilidade e de reconhecimento no desenvolvimento. Dessa forma, são necessárias a discussão e a análise da identidade regional sob a ótica da diferença, da alteridade (outro) o estranho em um mundo globalizado e marcado pela ordem hegemônica (PIFFER et al, 2007).

As relações entre os seres humanos e o território condicionam o processo de desenvolvimento de qualquer local, diz Figueira (2017), de fato qualquer processo de desenvolvimento local deve ser dirigido e implementado pelos próprios residentes para que possam reedificar, de forma inovadora e criativa, o território que vivem, sem contudo, deixar apagar as características de identificação e coesão em relação ao seu território, cultura e forma de viver. Aponta Figueira (2017) para a necessidade imperiosa de promover estratégia de desenvolvimento local, para isto é preciso uma profunda mobilização das comunidades locais para tomar em suas mãos o planejamento e implementação de políticas públicas de forma integrada e participativa, preservando, assim, sua cultura e o relacionamento com o território.

A estratégia de desenvolvimento local deve ser centrada nas necessidades e aspirações das pessoas e ser orientada para criar sinergias complementares entre os recursos potenciais existentes. Uma estratégia de desenvolvimento é a participação ativa das pessoas pautada nos relacionamentos entre os atores locais e o território onde vivem e trabalham, é a única maneira de atrair pessoas e criar projetos de vida estáveis para aqueles que residem no território. Para Figueira (2011, 2017) estes são os motivos pelos quais se pode dizer que o processo de desenvolvimento local pode ser visto como promotor de capital social numa comunidade. Martins (2002) argumenta que o desenvolvimento local é uma questão de escala territorial.

O entendimento da escala local, como aquela que permite a eficácia das ações e um melhor acompanhamento dos resultados, está associado ao fracasso de um modelo de desenvolvimento centrado na industrialização a todo custo, no consumo de massa, no alto custo ambiental e social, viabilizado por ampla disponibilidade de capitais (LEROY, 1997). Contrário a este argumento, tem-se uma nova concepção de desenvolvimento, que valoriza o local como referência territorial (sentido de lugar) aproximando as pessoas, apoiando-se na solidariedade comunitária, envolvendo-a efetivamente na superação dos problemas e na promoção do desenvolvimento humano. A



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

seguir apresenta uma breve comparação entre a visão capitalista (convencional) versus a holística (avançada) do desenvolvimento local.

## Contraposição da concepção convencional *versus* a avançada

As duas concepções apresentadas contribuem para a discussão do assunto, evidentemente com posicionamento diferente. A visão progressista (convencional) apregoa um desenvolvimento pautado no crescimento do sistema produtivo, aumento das riquezas materiais e abrangência do produto local ao global. Já o desenvolvimento local centrado no ser humano, analisa as questões de cunho subjetivo, holístico, ligado à valorização do homem em sua totalidade e que o crescimento econômico é, apenas, coadjuvante para reduzir as privações dos bens materiais. O Quadro 1 sintetiza as características dessas duas vertentes, em que a concepção convencional valoriza, sobremaneira, o individualismo; incentiva o consumismo.

## Quadro 01 – Síntese das características do desenvolvimento local: concepção convencional frente à avançada

Concepção convencional	Concepção avançada
Individualismo	Coletivo o indivíduo é original e singular
Incentivo ao consumo	Incentivo ao consumo consciente
Desenvolvimento vertical	Desenvolvimento horizontal
Desenvolvimento exógeno	Desenvolvimento endógeno
Degradação ambiental	Preservação ambiental.
Democracia representativa	Democracia participativa
Opressão	Libertação
Fragmentação	Integração
Rede global	Pertencimento
Valorização dos saberes globais	Valorização dos saberes locais
Reconhecimento do objeto	Reconhecimento do sujeito

Fonte: elaboração própria.

Na concepção convencional o desenvolvimento é vertical, ou seja, de cima para baixo, com pouca ou nenhuma participação nas decisões do sistema produtivo local; é exógeno, isto é, pauta nos investimentos externos, sejam eles oriundos do Estado ou do capital privado (regional, nacional ou global) para a localidade; concepção do desenvolvimento destrutivo das suas reservas ambientais; a democracia é tida como representativa; é um sistema que de certa forma oprime e desumaniza; o sistema de produção é fragmentado, com produção desde ao local ao global e tendendo a valorizar o conhecimento global, em detrimento do saber local.

Já a concepção avançada é mais humana, mais solidária com os problemas que aflige a comunidade local; incentiva o consumo consciente; o desenvolvimento é horizontal e endógeno; tem em



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

pauta a preservação do meio ambiente, do extrativismo sustentável; a democracia é tida como participativa; sua característica é libertadora, preza a integração, o pertencimento, valoriza os saberes locais e, por fim, reconhece o sujeito como meta do desenvolvimento.

Como visto, a concepção avançada é bem distinta da convencional, está centrada no racionalismo objetivista e cartesiano em valores materiais, adepta ao consumismo, ao progresso material (acúmulo de riquezas), pessoal (“ganhar a vida”) e ilimitado (“quanto mais melhor”). O desenvolvimento local centrado na vertente holística (avançada) é considerado, um evento *sui generis*, resultante do pensamento e da ação à escala humana, que confrontam o desafio de enfrentar problemas básicos e alcançar níveis elementares e auto referenciados de qualidade de vida na comunidade. É certo que compreender o desenvolvimento local requer, indispensavelmente, que se reflita sobre conceitos básicos que, em última análise, estão diretamente implicados no cenário formado pela própria dinâmica da vida.

A concepção holística serve como potencial analítico para uma compreensão da totalidade socioespacial, deve fugir à tentação funcionalista de considerá-la como um organismo vivo. Pode ela ser vista e estudada como um sistema, sendo deste modo equiparada a uma organização cuja estrutura, em interação com o meio ambiente, é obrigada a uma constante mutação; a interação com o meio supõe, simultaneamente, a adaptação e a ação no processo ininterrupto de busca do equilíbrio (em si e com o meio), condição aliás indispensável de sua continuidade. Internamente, o “sistema social” determina os papéis e uma ordem a ser cumprida pelos indivíduos (BRITO, 1986). A questão é complexa e, portanto, de difícil tratamento. Todo esforço para não “naturalizar” o que é social e histórico não será em vão. Não obstante, uma abordagem sistêmica da realidade pode ser mais apropriada à apreensão da totalidade socioespacial, do movimento e da transformação historicamente contínuos. As tensões sociais, a subversão da ordem pela vontade pessoal e o desencontro entre o geral (social) e o individual não devem ser encarados como “disfunções” do sistema social, mas como forças internas que atuam dialeticamente no processo evolutivo incessante de todo e qualquer sistema.

Por fim, para superar a concepção convencional do desenvolvimento local, supõe-se buscar uma visão integrada que se aproprie da realidade socioespacial. Capra (1982) assinala que uma crise está promovendo mudança de paradigma, que marca a superação da concepção mecanicista-positivista pela holística-integrada. Para este autor, uma compreensão apropriada do mundo atual, dos seus inúmeros problemas, não pode se dar sem uma nova visão da realidade, uma mudança fundamental em nossos pensamentos, percepções e valores. Fecha-se, assim as características do desenvolvimento local com enfoque convencional *versus* a avançada.

## Considerações finais

Pretendeu-se com este debate analisar o desenvolvimento local em duas concepções: convencional e avançada. Tais considerações terão, portanto, um caráter conclusivo, porém não definitivo, devido ao próprio caráter de produção científica, cujo processo de avanço encerra constantes superações. Primeiro, compete reforçar que o conceito de desenvolvimento não é único, uma vez que ele não abarca uma única forma de entendimento. A definição de desenvolvimento que se julga ser o mais adequado, não é aquele que descreve uma realidade



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

fixa. Mas, ao contrário, é uma definição que expressa um movimento dinâmico em direção a uma realidade local, no sentido de desvendá-la e penetrá-la, portanto, no âmago do seu ser em movimento.

Com relação às considerações efetuadas na concepção convencional, salienta-se que esta considera o campo de análise neutro, sem levar em conta a trajetória histórica da localidade, tem sua origem nas teorias neoclássica onde os modelos e técnicas quantitativas predominam na análise, nesses moldes um planejamento não pode se mostrar eficiente. Para que ele surta efeito sobre a realidade do local, é necessário, antes de mais nada, averiguar a trajetória histórica dessa realidade para perceber em que direção ela se move e só assim poder propor medidas transformadoras. Para esse grupo de estudiosos o que determina o desenvolvimento de uma região é a sua localização geográfica, o custo do transporte, a disponibilidade de matéria prima, em que os recursos naturais são fonte para a produção de mercadoria e o objetivo principal é a extração da mais-valia.

Já o grupo de autores que discute o desenvolvimento numa vertente mais humana, se caracteriza por considerar como ponto de partida de suas formulações a existência de um sistema social com determinantes históricos, o local não é neutro, pelo contrário é dinâmico e, estar em constante mudança. Leva em consideração a cooperação entre os atores locais, o capital social, tendo como meta promover a qualidade de vida dos moradores e reduzir as desigualdades sociais, no entanto não deixa de levar em conta o mercado local e o global. É articulado sob diversas dimensões: social, cultural, política, institucional e a econômica.

Dito isto, as duas concepções contribuem para o debate do tema, com posicionamento diferente em relação a localidade. A convencional desenvolve a teoria do desenvolvimento do sistema produtivo pautado no aumento da riqueza, bens e serviço. Por outro lado a avançada parte do princípio de que o desenvolvimento local deve ser voltado para o ser humano, analisa as questões de cunho subjetivo, holístico, e que o crescimento econômico é, apenas coadjuvante para reduzir as privações dos bens materiais.

Com relação às perguntas lançadas neste trabalho, conclui-se, que o desenvolvimento local está indo na direção que prevalece o capital, a riqueza, o crescimento, no entanto a concepção avançada está ganhando espaço na discussão, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas, despertando outros pesquisadores a trabalhar o desenvolvimento local de forma holística onde aspectos de identidade cultural, preservação ambiental e pertencimento local sejam levados ao centro do debate.

Para a elaboração de políticas públicas deve-se incentivar a participação da população em todo processo de desenvolvimento, desde o planejamento até a sua efetiva implementação das ações; a participação efetiva da comunidade deve ser condição *sine qua non* para promoção do bem-estar e qualidade de vida; a solidariedade, a união, a confiança e a cooperação devem estar presentes entre os moradores locais, dessa forma, se promove a participação de todos os atores na construção do desenvolvimento local; em relação a segunda pergunta sobre o debate acadêmico, verificou-se a predominância da concepção convencional do desenvolvimento com vertente capitalista, apesar que, a concepção avançada (humanista) está ganhando força na academia.

Está claro que o desenvolvimento local não é um receituário de medidas prontas, tampouco padronizadas, para serem aplicadas em qualquer lugar, mas uma estratégia de ação coerente com os princípios humanos. O desafio maior é, certamente, criar e consolidar uma outra cultura de de-



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

envolvimento, cujo objetivo maior é o bem-estar psicossocial. Acredita-se que o paradigma voltado para valorização humana, está em andamento apesar das aparências. Por certo, há um longo e tortuoso caminho a percorrer. Neste sentido, embora difícil, será indispensável rever algumas de nossas crenças e convicções. Sem embargo, este é o desafio maior a ser enfrentado. Para além disso, a estratégia de desenvolvimento local deve ser centrada nas necessidades e aspirações das pessoas e ser orientada para criar sinergias complementares entre os recursos potenciais existentes. Esta estratégia deve ter o envolvimento ativo das pessoas e baseada nos relacionamentos entre os atores locais e o território onde vivem e reproduz sua força de trabalho, é uma das alternativas de atrair pessoas e elaborar projetos de vida mais humanos.

Finalmente, o desenvolvimento local é um processo lento, porque as comunidades e as instituições precisam de tempo para compartilhar a abordagem de desenvolvimento pautada na valorização do homem e da natureza. Fica posta, portanto, a necessidade de ampliar e aprofundar o debate sobre o desenvolvimento local, o que deverá ser feito num contexto multidisciplinar, de vez que, pela delimitação tradicional entre as ciências, não é possível tratar de assuntos relativos ao processo de desenvolvimento nos estritos marcos de uma delas somente.

## Agradecimentos:

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, referente ao Projeto Nº1886/2017.

## REFERENCIAS

ABDALLA, M. M.; FARIA, A. A. Repensando Desenvolvimento Local e o Problema das Cidades Orientadas ao Mercado. In: SOCIETY FOR SOCIAL STUDIES OF SCIENCE (4S), 2014, Buenos Aires. **Proceedings...** Buenos Aires: ESOCITE, 2014

AROCENA, J. **El desarrollo local, un desafio contemporáneo.** Venezuela: Centro Latinoamericano de Economía Humana, 1995.

AROCENA, J. Lo global y lo local en la transición contemporánea. **Cuadernos del clah**, v. 2, n. 20, 1997. Pp. 2-20.

BECKER, D. F. Capital social: um “novo” (velho) paradigma de organização social dos diferentes processos de desenvolvimento regional. **Estudo & Debate**, Lajeado, ano 9, n. 1, p. 7-26, 2002.

BOISIER, S. Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? In.: MADOERY; OSCAR e VÁZQUEZ BARQUERO, A. (Orgs.), **Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local.** Editorial Homo Sapiens: Rosario, 2001.

\_\_\_\_\_. Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. **Revista eure**, vol. XXX, n. 90, septiembre, Santiago de Chile, 2004, pp. 27-40.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

\_\_\_\_\_. América Latina em um médio siglo (1950/2000): el desarrollo, ¿ donde estuvo?  
**Observatório iberoamericano del desarrollo local y la economía social.** Ano 1 n. 1. Julio-septiembre, 2007, pp.3-41.

BOUDEVILLE, J. R. **Os espaços econômicos.** São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973. p.11-28

BOURDIEU, P. **O Poder simbólico.** Lisboa: Difel; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

\_\_\_\_\_. O capital social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (Org.). **Escritos de educação.** Petrópolis: Vozes, 1998. p. 65-69.

BREITBACH, A. C. M. **Estudo sobre o conceito de Região.** 121f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura. UFGS, Porto Alegre, 1986.

BRITO, S. P. **A Sociologia e a abordagem sistêmica.** São Paulo: Papyrus, 1986.

CAPRA, F. **O ponto de mutação:** a ciência, a sociedade e a cultura emergente. São Paulo: Cultrix, 1982.

CHRISTALLER, W. **Central places in southern Germany.** New Jersey: Englewood Cliffs, 1966. p. 27-83.

COLEMAN, J. S. **Foundations of social theory.** Cambridge; Massachusetts; London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990. P.300-321. Disponível em: <http://sisphd.wikispaces.com/file/view/Coleman-Foundations+of+Social+Theory-ch+12.PDF>.

Acesso em: 24 ago. 2018

\_\_\_\_\_. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology,** Chicago, v. 94, p. 95-120, 1998. Supplement. <<http://www.econ.msu.ru/cmt2/lib/c/477/File/Social%20Capital%20in%20the%20Creation%20of%20Human%20Capital.pdf>> Acesso em 20 ago. 2018.

ENRÍQUEZ, V. A. **Desarrollo económico local:** definición, alcances y perspectivas em América Latina. Perú: Condesan. 2011.

FERREIRA, M. T. S. et al. Análise do desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs): um estudo de caso do município de Paraty (RJ). **Revista de Administração pública. RAP** – Rio de Janeiro, v. 45. n 2, mar./abr. 2011, pp. 517-539.

FERRERA DE LIMA, J. A concepção do espaço econômico polarizado. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local.** v. 4, n. 7, p. 7-14, Set. 2003.

\_\_\_\_\_. **La Diffusion Spatiale du Développement Économique Regional:** L'analyse des composantes du changement spatial dans la région Sud du Brésil. Sarrebruck: Éditions universitaires européennes, 2010. v. 01. 179 p.

FIGUEIRA, E. Capital Social e o Processo de Participação no Desenvolvimento Local. **Fluxos & Riscos,** n. 2, 2011, pp 19-27.

FIGUEIRA, E. **Desenvolvimento Local, Ruralidade e Regionalização:** Problemáticas analisadas a partir das realidades Alentejans. Lisboa: Amazon, 2017.



OBSERVADDR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

FUKUYAMA, F. "Capital Social". In: HARRISON, L. E.; HUNTINGTON, S. P. **A cultura importa**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento**. São Paulo: Paz e Terra, 1996. 96p.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo. 2013.

HOOVER, E. M. **Location theory and shoe and leather industries**. Cambridge, Mass: Harvard University Press. 1937.

ISARD, W.. **Location and space-economy: a general theory relating to industrial location, market areas, land use, trade and urban structure**. Cambridge: MIT, 1956. 350p.

LEME, R. **Contribuições à teoria da localização industrial**. São Paulo: USP/IPE, 1982. 387p.

LEMOS, M. B. **Espaço e capital: um estudo sobre a dinâmica centro X periferia**. 1988. 2v. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1988

LEROY, J. Modelos de desenvolvimento em questão. In: Comissão Pastoral da Terra. **A luta pela terra**. São Paulo: Paulus, 1997. p. 87-98.

LÖSCH, A. **The economics of location**. London: Yale University, 1954. p.103-138.

LOPES, A.S. **Desenvolvimento Regional: problemática, teoria e modelos**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2. ed. 1984, p. 2-35.

MARSHALL, A. **Princípios de economia**. São Paulo: Abril cultural, 1982. 2v. (Os economistas).

MARTÍN, J. C. Los retos por una sociedad a escala humana: el desarrollo local. In: SOUZA, M. A. **Metrópole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: CEDESP, 1999. p. 169-177.

MARTINS, S. R. O. Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas. **INTERAÇÕES**. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 3, N.5, p. 51-59, set. 2002.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. v. I. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção os Economistas).

MAX-NEEF, M.; ELIZALDE, A.; HOPENHAYN, M. Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro. In: **Development Dialogue** (número especial). Santiago do Chile, 1986.

MBALLA, L.V. Desarrollo local y microfinanzas como estrategias de atención a las necesidades sociales: un acercamiento teórico conceptual. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**. Ano LXII, n, 229, enero-abril, 2017. Pp 101 – 128.

MOURA, M.S. et al. Desenvolvimento local sustentável: o que sinalizam as práticas. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2002, Salvador. **Anais...** Salvador: Anpad, 2003. 1 CD.

OLIVEIRA, N.M; PIFFER, M. **Conjuntura do desenvolvimento regional dos municípios do Estado do Tocantins**. Desenvolvimento Regional em debate: Revista eletrônica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento regional da Universidade de Contestado. Vol. 6, n. 3, p. 32-61, nov. 2016.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

PALACIOS, J. J. El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales. **Revista Interamericana de Planificación**. México. Sociedad Interamericana de Planificación. v.17, n.66, 1983, pp.56-58.

PAUNERO, F.X.; SÁNCHEZ, D.; CORONA, L. T. Sistemas productivos locales en México. **Economía Informa**, v. 345, 2007, pp 216-237.

PERROUX, F. **A economia do Século XX**. Lisboa: Herder, 1967. 755p.

PIFFER, M. et al. **Desenvolvimento regional do Oeste Paranaense a partir do capital social**. [s.l.], 2007. Disponível em: <  
<http://www.capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/desenvolvementoregional/Grupo%203/14.pdf>  
. Acesso em: 25 jul. 2018.

PIKE, A. RODRIGUEZ-POSE, A. TOMANEY, J. Local and Regional Development. **Journal of Economic Geography**, v.7, n.2, 2007, pp. 217-219.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2008.

SIMÕES, R. F. **Localização industrial e relações intersetoriais: uma análise de fuzzy cluster para Minas Gerais**. 176f. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. 2003

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desenvolvimento Local: novas dinâmicas na acumulação e regulação do capital**. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 16, n. 1, 1995, pp. 222-241.

VÁSQUEZ BARQUERO, A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

VAZQUEZ-BARQUERO, A. **Desarrollo Local: Una estrategia para tiempos de crisis**. Conceptos críticos. Universitas Forum, Vol. 1, n. 2, May 2009.

VERHELST, Thierry G. **O direito à diferença**. Petrópolis: Vozes, 1992.

WEBER, Alfred. **The theory of the location of industries**. Chicago: University of Chicago, 1969.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## ST 1: ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### TRABALHO INFORMAL: AGÊNCIA E CONSTRUÇÃO DE REDES

### INFORMAL WORK: AGENCY AND NETWORK CONSTRUCTION

Renan Teixeira LUIZ<sup>1</sup>, Silvia Lima de AQUINO<sup>2</sup>, Alex Alexandre MENGEL<sup>3</sup>

#### Resumo:

O trabalho informal é uma importante forma de organização do trabalho, principalmente para indivíduos marginalizados do mercado formal e diante dos atuais movimentos de flexibilização das relações de trabalho. Segundo o IBGE, em 2019 38,6 milhões de brasileiros atuam na informalidade. Tendo como foco os trabalhadores por conta própria ou autônomos, o artigo propõe-se a discutir dois aspectos relacionados a eles: a capacidade de agência necessária para sua organização e a construção de redes de laços fracos para a manutenção desta forma de trabalho. Para tanto, recorreu-se a uma revisão bibliográfica de abordagens da nova sociologia econômica, a partir de autores como Norman Long, Pierre Bourdieu e Mark Granovetter. Verificou-se que tais perspectivas auxiliam na compreensão da sociabilidade e organização dos trabalhadores por conta própria, frente às mudanças do mercado de trabalho.

**Palavras-chave:** trabalho informal. trabalho por conta própria. perspectiva orientada ao ator. agência. laços fracos.

#### Abstract:

Informal work is an important form of work organization, especially for those marginalized in the formal market and in view of the current flexibility in labor relations. According to IBGE, in 2019 38.6 million Brazilians worked in the informal market. Focusing on self-employed workers, the article proposes to discuss two aspects related to them: the agency capacity necessary for their organization and the construction of weak ties networks to maintain this form of work. To this end, a bibliographic review on approaches to the new economic sociology was used, from authors such as Norman Long, Pierre Bourdieu and Mark Granovetter. It was found that such perspectives help to understand the sociability and organization of self-employed workers in the face of changes in the labor market.

**Keywords:** informal work. self-employment workers. actor-oriented perspective. agency. weak ties.

1 Mestrando no PGDREDES/UFRGS; e-mail: [renantxr@hotmail.com](mailto:renantxr@hotmail.com)

2 Professora da UFRGS, Doutora e Mestre em Ciências Sociais; e-mail: [silvia.aquino@ufrgs.br](mailto:silvia.aquino@ufrgs.br)

3 Professor da UFRGS, Doutor e Mestre em Ciências Sociais; e-mail: [alex.mengel@ufrgs.br](mailto:alex.mengel@ufrgs.br)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## INTRODUÇÃO

O trabalho informal ocupa um importante espaço em economias de países subdesenvolvidos, como o Brasil. A informalidade ganha ainda mais importância diante das atuais dinâmicas de flexibilização das relações de trabalho, como a uberização, a automação da indústria e da agricultura, e das alterações nas legislações trabalhistas e da previdência social. Cada vez mais o trabalho informal e as organizações locais de trabalho se colocam como alternativas a fim de garantir a reprodução social de grupos vulneráveis e à margem do mercado de trabalho formal.

O termo trabalho informal pode abranger uma série de atividades como comércio de rua, prestadores de serviço a domicílio, micro-empresários, terceirizados ou trabalhadores temporários. Cacciamali (2000) coloca que a maioria as atividades caracterizadas como informais possuem em comum o fato de serem realizadas em pequena escala, sem separação entre gestão e produção, e mediadas desconsiderando as regras expressas em lei. A autora ainda explica que estas atividades possuem caráter dúbio, pois ao mesmo tempo que podem representar profissionais que, a partir de seu ofício e respondendo a demandas de serviços e de trabalho, conseguem manter uma fonte de renda, também pode representar indivíduos marginalizados do sistema econômico que trabalham em condições extremas, sendo expressão de profundas desigualdades sociais. Matsuo (2009) complementa:

O trabalho informal é considerado como um desdobramento do excedente de mão-de-obra, com ocupações no setor não-organizado do mercado de trabalho (desemprego invisível). Isso equivale a dizer que ele se define a partir de pessoas que criam sua própria forma de trabalho como estratégia de sobrevivência, ou como parte de formas alternativas de ocupação utilizadas pelas empresas capitalistas na produção - por exemplo, o trabalho em tempo parcial ou casual, o trabalho temporário, o contrato de prestação de serviços, além de subcontratações estabelecidas com pequenas empresas terceirizadas para a produção de bens e serviços. (MATSUO, 2009, p. 7).

Cacciamali (2000) assevera que é possível distinguir dois fenômenos principais relacionados ao processo de informalidade do trabalho. O primeiro está relacionado à reorganização do trabalho assalariado, ou seja, uma nova organização do então trabalho formal em que, a partir de processos como terceirizações e subcontratações, as condições de trabalho são desregulamentadas. O segundo processo é associado ao auto-emprego, onde o indivíduo, por opção ou por exclusão do mercado formal, organiza suas atividades por conta própria, geralmente, atividades no setor de serviços. Matsuo (2009) acrescenta ainda que o trabalho informal pode se colocar como uma estratégia de sobrevivência para indivíduos que perderam seus empregos formais como também pode ser, por inúmeros motivos, uma opção de vida para os indivíduos que preferem desenvolver



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

suas atividades profissionais de forma autônoma.

Os dados da PNAD desenvolvida pelo IBGE (2020), apontam que no terceiro trimestre de 2019 foi registrado o maior índice de trabalhadores informais desde que a pesquisa passou a ser desenvolvida, em 2016. Neste trimestre citado, os chamados trabalhadores por conta própria somavam 24,6 milhões em todo país, representando 11,72% da população total e 22,75% da força de trabalho brasileira. Se considerarmos ainda os trabalhadores sem carteira assinada este contingente será de 36,28 milhões de trabalhadores, ou 17,28% da população e 34,19% da força de trabalho, contingente maior do que os 33,07 milhões de trabalhadores do setor privado com carteira assinada no período. Em 2016 o números eram de 21,74 milhões de trabalhadores por conta própria, que representavam 10,62% dos brasileiros enquanto os trabalhadores do setor privado com carteira assinada somavam 33,99 milhões. Ou seja, em três anos, houve acréscimo de quase três milhões de trabalhadores exercendo atividades por conta própria e redução de quase um milhão no número de empregados com carteira assinada. Neste período o setor que mais perdeu postos de trabalho foi a construção civil, passando de 7,11 milhões de trabalhadores em 2016 para 6,86 milhões em 2019. Destaca-se que em 2016 o país já vivia os efeitos da crise econômica e os índices de desemprego aumentavam desde 2014. Além disto, o trabalho informal, justamente por tratar-se de uma atividade não formalizada, pode ter seus números sub quantificados.

Em economias da periferia do capitalismo, como a brasileira, o trabalho por conta própria possui importância estrutural. Segundo dados do ITECO, em 2019 a chamada “economia subterrânea” movimentou 17,3% do PIB brasileiro. Prandi (1978) destaca que o trabalhador por conta própria se coloca fora da lógica estrutural entre assalariado e capital. O autor coloca que o trabalho autônomo resistiu, como forma de organização, aos processos de modernização e expansão capitalistas. Sendo este um fenômeno que caracteriza economias subdesenvolvidas, pois trata-se de uma “estrutura arcaica” que coexiste e adapta-se à sociedade capitalista.

Neste artigo objetiva-se estabelecer uma reflexão, a partir da revisão bibliográfica de abordagens e perspectivas da nova sociologia econômica, sobre como a capacidade de agência e a formação de redes aplicam-se às relações de trabalho informal.

Apesar do termo trabalho informal possuir amplitude conceitual e permitir múltiplas abordagens, neste artigo será abordado o trabalho vinculado às atividades desenvolvidas por prestadores de serviços, também chamados de trabalhadores autônomos, onde os profissionais, em geral, atuam com reparos e manutenções residenciais, como pedreiros, diaristas, eletricitas e jardineiros.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Cacciamali (2000) caracteriza o trabalho por conta própria como atividades em que indivíduos, com pouco nível de capital físico ou humano, são ao mesmo tempo patrões e empregados de si mesmos. Tais indivíduos operam diretamente na prestação de um serviço e podem empregar familiares ou auxiliares nesse processo, como extensão de seu próprio trabalho. Este modelo de negócio se coloca a partir de uma lógica de sobrevivência, tendo como objetivo a obtenção de rendimentos que permita a reprodução do grupo familiar destes trabalhadores. Ou seja, tais indivíduos não possuem como meta explícita a acumulação ou a obtenção de uma rentabilidade de mercado, mesmo porque não possuem capitalização ou organização do trabalho que lhes dêem sustentação para isto.

O artigo estrutura-se a partir de quatro seções. Além desta introdução a segunda seção aborda, a partir da perspectiva orientada ao ator de Norman Long e da teoria do campo de Pierre Bourdieu, a capacidade de agência necessária ao trabalhador informal para o exercício de suas atividades. A terceira seção trata da construção de redes que, a partir da força dos laços fracos teorizada por Mark Granovetter, permite a manutenção do trabalho para os prestadores de serviço que atuam na informalidade e como a teoria da imersão permite compreender as relações de confiança que se estabelecem entre os contratantes e os trabalhadores autônomos. Por fim, a quarta e última seção traz as considerações finais.

## A capacidade de agência no trabalho por conta própria

O indivíduo que trabalha por conta própria, seja por opção ou por exclusão do mercado formal, empreende uma atividade produtiva de pequena escala a partir dos recursos que possui. Em geral estes recursos são o próprio conhecimento quanto às técnicas de trabalho, além de um pequeno, ou nenhum, capital financeiro e um certo capital social constituído de sua rede de contatos interpessoais. Diante deste cenário entende-se que o indivíduo que trabalha por conta própria possui capacidade de agência sobre o meio social em que está inserido, pois este é capaz de inserir-se no mercado, mesmo que de maneira informal, a partir de uma demanda por serviços.

Para desenvolver este argumento será utilizado, a partir da obra de Norman Long, a perspectiva orientada ao ator. Esta perspectiva surge como oposição às teorias estruturalistas da economia que entendem que as mudanças sociais partem de centros do poder e são impostas aos atores sociais locais. Para Long (2001), os atores sociais não devem ser descritos como indivíduos receptores passivos de intervenção, mas sim como participantes ativos que processam as informações do meio social e agem sobre esta. Entende-se que os diferentes modelos de organização das sociedades são resultados de interações, negociações e lutas sociais que ocorrem entre os diferentes atores. Vale



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

destacar que a estrutura social não é descartada nesta perspectiva, mas entende-se que abordagens que consideram apenas a estrutura não dão conta da complexidade das dinâmicas sociais, assim, deve-se atribuir o valor adequado a agência humana. Mais a frente discute-se a importância da estrutura para a conformação do campo econômico a partir da produção de Pierre Bourdieu.

Na perspectiva orientada ao ator, Long (2001), interpreta a capacidade de agência como um elemento central. A noção de agência está associada à capacidade do indivíduo em processar a experiência social e conceber formas de lidar com a vida, mesmo sob condições de coerção. Para o autor, os indivíduos possuem conhecimento e capacidade dentro dos limites e restrições de informações e recursos disponíveis no espaço social, sendo capazes de resolver problemas, processar as experiências vividas e intervir nos fluxos sociais.

A agência do indivíduo só faz sentido a partir de uma estrutura social existente, e só é eficaz quando está integrada em redes de relações sociais. Long (2001) enfatiza a relação direta entre agência e poder, colocando que a capacidade de agência envolve a manipulação de redes de relações sociais. Ou seja, todos os indivíduos são capazes de compreender e agir sobre seu meio, mas, a quantidade de conhecimentos e recursos disponíveis podem potencializar ou restringir estas capacidades. O acesso a linhas de crédito e a educação profissional são exemplos de como a estrutura social pode maximizar a capacidade de agência.

Long (2001) coloca que, dentro das análises sociológicas, a capacidade de agência é um importante elemento para identificar e caracterizar práticas, estratégias e racionalidades de diferentes atores sociais, assim como compreender como os diferentes atores, e seus interesses, entrelaçam-se dentro do espaço social. O autor propõe que as análises sociais combinem a abordagem orientada ao ator com abordagens histórico-estruturais. Especificamente quando discutimos os trabalhadores por conta própria a capacidade de agência é um elemento central para compreender as motivações destes profissionais e suas estratégias de reprodução social.

Profissionais como pedreiros, carpinteiros e jardineiros possuem conhecimento de técnicas referentes aos seus respectivos ofícios que, mesmo que não sejam conhecimentos científicos ou estejam sistematizados, são bastante úteis à prática da vida cotidiana. Ainda na perspectiva orientada ao ator, Long (2001) discute a produção e disseminação de conhecimento. O autor coloca que o conhecimento não pode ser possuído, acumulado ou quantificado, mas, gerado e transformado a partir do encontro de perspectivas e experiências que acontecem na interação social entre diferentes atores sociais. Ou seja, o conhecimento, assim como o poder, deve ser tratado de maneira relacional, e não como um estoque. O autor ainda argumenta que o conhecimento



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

cotidiano prático dos indivíduos pode enriquecer a ciência e aperfeiçoar as políticas de desenvolvimento. No contexto de prestadores de serviços, onde o capital disponível é escasso, o conhecimento adquirido possui maior importância, pois trata-se de um capital específico e que garante a sobrevivência a estes trabalhadores.

A fim de contrastar com a perspectiva orientada ao ator, cabe aqui colocar uma teoria da sociologia que coloca a estrutura no centro da análise. Para isso recorre-se à teoria do campo econômico, de Bourdieu (2005). O autor entende que os principais agentes do campo econômico são as organizações, cabendo aos consumidores comportar-se segundo os efeitos do campo, sendo que o grau de influência de cada agente é determinado pelos diferentes recursos que possui. Estes recursos estão associados principalmente ao volume de capital que o agente econômico dispõe.

Na teoria de Bourdieu (2005), a estrutura da distribuição do capital e de distribuição dos custos determinam a estrutura global do campo. Então, as relações de força entre as empresas e o controle de grande parcela do capital atribuí aos principais agentes poder e influência sobre todo o campo, permitindo a estes manipular e organizar as relações econômicas.

É importante destacar que a estrutura citada por Bourdieu (2005) trata de um nível mais amplo das relações econômicas, quando comparado com as relações do trabalhador por conta própria. O próprio autor defende a importância de considerar as ações individuais quando cita que “levar em conta a estrutura do campo e seus efeitos não leva de modo algum a anular a liberdade de jogo dos agentes” (BOURDIEU, 2005, p. 29).

## Formação de redes

A rede de contatos interpessoais é um fator fundamental para a manutenção das atividades do trabalhador por conta própria. Estas redes formam-se a partir de conexões que ocorrem por indicação de indivíduos que possuem laços com estes profissionais, permitindo que mantenham um bom nível de ocupação e conseqüentemente uma certa estabilidade de rendimentos. As indicações não são efetuadas necessariamente por indivíduos que possuem laços fortes com o prestador de serviços, pelo contrário, o argumento aqui colocado é que a maioria das indicações é feita por indivíduos que possuem laços fracos com estes profissionais. Para isso será utilizado nesta análise a abordagem que trata da força dos laços fracos, de Mark Granovetter.

A teoria dos laços fracos e fortes de Granovetter (1973) busca analisar as relações entre aspectos micro e macro da sociologia, colocando as relações interpessoais no centro da discussão. Primeiramente cabe colocar o conceito de laços, ou vínculos, que é definido pelo autor como a



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

combinação entre tempo, intensidade emocional, intimidade e serviços recíprocos que ocorrem entre dois indivíduos. De modo geral, classificam-se os laços em fortes e fracos, sendo os laços fortes os vínculos que os indivíduos possuem de proximidade e a longo prazo, o principal exemplo são de parentesco. Já os laços fracos, também chamados de contatos indiretos, são as demais relações sociais que ocorrem cotidianamente, e que são caracterizadas por vínculos mais difusos, menos prolongados e sem envolvimento emocional.

Como todas as relações sociais formam laços, e estes formam uma estrutura em rede, Granovetter (1973) coloca que os laços fracos ocorrem em maior número e fazem com que a “teia” de relações se amplie com mais facilidade, funcionando como ponte entre grupos de agentes sociais. Esta característica não é percebida nos laços fortes, que costumam ser mais restritivos. Ou seja, o autor enfatiza a potencialidade que os laços fracos possuem em ligar indivíduos de diferentes posições da estrutura social agindo como difusores.

Granovetter (1973) desenvolveu estudos sobre o mercado de trabalho no subúrbio da cidade de Boston e percebeu que os contatos e informações que os indivíduos receberam sobre vagas de emprego vinham de pessoas que não estavam em seus círculos afetivos. O autor observou que aqueles indivíduos que estão fracamente ligados possuem maior probabilidade de frequentar outros círculos sociais e, portanto, terão acesso a diferentes informações, promovendo mobilidade e criando estruturas de laços fracos. Indivíduos muito próximos tendem a relacionar-se com as mesmas pessoas, então a tendência é que não forneçam novas informações.

De forma geral, Granovetter (1973) entende que os laços fracos são indispensáveis quando trata-se de promover oportunidades de negócios e a integração da comunidade por sua função de criar pontes entre pequenos grupos sociais. É justamente este papel de ligação que as indicações desempenham para os trabalhadores por conta própria. Vale destacar que o próprio trabalhador autônomo, além de beneficiar-se destas redes de laços fracos, acaba sendo ele próprio um elo de ligação, transitando entre diferentes grupos e circulando informações e contatos.

É importante ressaltar que os laços fortes não são descartados nestas relações de trabalho. Conforme coloca Matsuo (2009, p.8), as formas de resistência no trabalho informal “ocorrem a partir da construção de redes sociais formadas por parentes e amigos. Os laços de solidariedade e de confiança na interação social são fundamentais para o desempenho na atividade e permanência na informalidade”.

Quando um indivíduo indica os serviços de um trabalhador autônomo ele o faz a partir de uma relação de confiança que foi estabelecida. A fim de compreender este caráter de confiança das relações sociais recorremos a teoria da imersão, de Granovetter (2014). Nela o autor desenvolve



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

seu argumento, a partir da concepção de que os comportamentos e as instituições estão imersos em sistemas concretos e contínuos de relações sociais. Trata-se de uma perspectiva que compreende que os atores não se comportam como átomos fora do seu contexto social, enfatizando o papel das relações concretas e das redes de relações na origem da confiança e no desencorajamento da má fé. No campo econômico as relações sociais penetram com diferentes intensidades nos diferentes setores.

Granovetter (2014, p. 43) enfatiza a importância da indicação para a confiança em um indivíduo, pois “melhor que a afirmação de que alguém é conhecido pela sua honestidade é a informação de um informante confiável que já lidou com este indivíduo e já o considerou honesto”. Deste modo o autor fornece um exemplo do estabelecimento de relações de confiança citando o vínculo entre empreiteiros e prestadores de serviços da construção civil, onde existem relações relativamente estáveis e duradouras. O autor coloca que os empreiteiros costumam contratar as mesmas equipes de profissionais autônomos para suas obras, funcionando como uma “quase empresa”. Esta dinâmica ocorre em grande parte das obras de residências ou reformas onde os empreiteiros subcontratam, de maneira informal, os serviços de pintura, carpintaria e instalações elétricas. Nestes casos o que define a contratação destes profissionais não segue uma lógica apenas financeira, mas considera também as relações sociais que ali estão estabelecidas. Além do mais, quando o empreiteiro esta habituado a contratar os mesmos profissionais, estes criam rotinas e interagem entre si, tornando os processos mais eficazes.

## Considerações Finais

Foi possível verificar a capacidade das perspectivas e teorias da nova sociologia econômica aqui apresentadas em compreender certos aspectos das relações informais de trabalho. A capacidade de agência se apresenta como uma perspectiva adequada para compreender o comportamento dos indivíduos que trabalham por conta própria assim como a formação de redes de laços fracos coloca-se como uma importante abordagem para analisar como as indicações permitem que o trabalhador autônomo mantenha suas atividades constantemente. É oportuno apresentar nesta seção algumas discussões que estão associados ao trabalho informal e suas relações.

A primeira discussão está relacionada ao papel do Estado frente às relações informais de trabalho. Deve-se promover políticas públicas de regularização do trabalho autônomo e informal? Ou criar vagas formais de trabalho objetivando extinguir atividades informais? Ou ainda, deve-se propor formas de organização deste contingente de trabalhadores informais para que possam estruturar suas atividades produtivas? Estas questões devem ser discutidas nos modelos de desenvolvimento atuais.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O enquadramento de Microempreendedor Individual - MEI, criado pelo Governo Federal em 2008, também pode ser discutido. Esta modalidade de empreendimento objetiva regularizar os trabalhadores informais a partir de uma carga tributária reduzida. Porém, também pode ser uma maneira de facilitar a subcontratação e terceirização por parte de empresas de grande e médio porte, retirando o vínculo destas com funcionários que tornam-se prestadores de serviço.

Outra discussão, esta associada ao Estado de bem-estar social, é quanto aos direitos trabalhistas, principalmente aos períodos de repouso como férias, licença maternidade e licença saúde. Em geral os trabalhadores por conta própria não possuem qualquer garantia de que irão dispor de renda, caso sofram um acidente de trabalho e muito menos podem desfrutar de alguns dias de férias ou até mesmo, em último caso, de tempo nos finais de semana. Estes fatores impactam diretamente na possibilidade de lazer e no bem-estar físico e psicológico destes trabalhadores.

Existe também uma percepção romantizada do trabalho por conta própria por parte de uma parcela da sociedade. As atividades autônomas são associadas a “vantagem” de não possuir “patrão” e ser “dono do próprio negócio”. Porém, a realidade demonstra que em grande parte do tempo estas formas de trabalho apresentam situações de incerteza e instabilidade além da falta de assistência básica e garantia de direitos.

Por fim, analisar o mercado de trabalho informal, principalmente de forma quantitativa, é uma tarefa que traz consigo uma série de questões quanto à definição do que constitui o mercado informal e sobre a confiabilidade dos números. Cacciamali (2000) aborda esta problemática colocando que existem três insuficiências relacionadas às estatísticas do trabalho informal: a primeira refere-se à necessidade da geração de dados primários, informações e análises a respeito do processo de reestruturação do trabalho, principalmente levando em conta as novas relações e os contratos legais, ilegais e alternativos. A geração de tais dados e análises permitiria avaliar a relevância quantitativa e qualitativa da fragmentação do trabalho assalariado através dos mecanismos de subcontratação ou de prestação de serviços. A segunda questão diz respeito à necessidade de examinar as classificações de ocupação e de introduzir ou reformular, caso necessário, categorias a fim de expressar novas funções. Já a terceira questão está associada à desagregação da categoria por conta própria. Isto porque atualmente o conceito abrange ocupações e indivíduos com formas diversas de inserção, de visibilidade e de legalidade no exercício das ocupações, tais como: profissionais liberais que trabalham em empresas; prestadores de serviços que atuam como trabalhadores assalariados temporários; proprietários de negócios no comércio e no setor de serviços; comerciantes e trabalhadores de rua; prestadores autônomos de serviços; ajudantes-assalariados de diferentes tipos de conta própria, etc.

Este artigo coloca-se como uma contribuição que busca interpretar, do ponto de vista sociológico



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

e econômico, as recentes transformações estruturais no mercado de trabalho. Verificou-se que as perspectivas abordadas da nova sociologia econômica auxiliam na compreensão da sociabilidade e organização dos trabalhadores por conta própria frente às novas dinâmicas do sistema econômico e que tais dinâmicas demandam estudos e análises aprofundadas sobre seus impactos.

## Referências Bibliográficas

BOURDIEU, Pierre. **O campo econômico**. Política e Sociedade, Florianópolis, n. 6, abr. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1930/1697>>. Acesso em: 10 set. 2020.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Globalização e processo de informalidade. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, p.153-174, jun. 2000. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643124>>. Acesso em: 10 set. 2020.

FRANCO, David Silva; FERRAZ, Deise Luiza da Silva. Uberização do trabalho e acumulação capitalista. **Cadernos EBAPE.BR**, v.17, Edição Especial, Rio de Janeiro, p. 844-856, nov. 2019. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/76936/76494>>. Acesso em: 10 set. 2020.

GRANOVETTER, Mark S. La fuerza de los vínculos débiles. **American Journal of Sociology** (EUA), v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

GRANOVETTER, Mark S. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. In: MARTES, Ana Cristina Braga. **Redes e Sociologia Econômica**. São Carlos: EdUFSCar, 2014. p. 31-68.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL - ITECO. **Índice da Economia Subterrânea**. 2019. Disponível em: <<https://www.etc.org.br/economia-subterranea/>>. Acesso em: 10 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílio - PNAD**. 2019. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/home/pnadct>>. Acesso em: 10 set. 2020.

LONG, Norman. **Development sociology: actor perspectives** (EUA). London: Routledge, 2001.

MATSUO, Myrian. **Trabalho informal e desemprego: desigualdades sociais**. 2009. 371 p. Tese



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

- Programa de Pós Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.  
Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-05032010-130328/pt-br.php>>. Acesso em: 10 set. 2020.

PRANDI, José Reginaldo. **O trabalhador por conta própria sob o Capital**. São Paulo: Editora Símbolo, 1978.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## ST 1: ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CONTEXTO E DESAFIOS NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES

### SUSTAINABLE DEVELOPMENT: CONTEXT AND CHALLENGES IN THE URBANIZATION AND DEVELOPMENT CITIES PROCESS

Tatiane Vanessa ZAMIN<sup>1</sup>, Tarcisio Dorn de OLIVEIRA<sup>2</sup>, Tainara KUYVEN<sup>3</sup>,  
Raíssa Castro SCHORN<sup>4</sup>, Daniel Hedlund Soares das CHAGAS<sup>5</sup>

#### Resumo:

O desenvolvimento sustentável está diretamente relacionado às novas necessidades da utilização racional dos recursos naturais e em constante preocupação com as gerações futuras. O desenvolvimento sustentável é um conjunto de valores culturais, questões éticas e comportamentais além de, incluir aspectos econômicos, ecológicos e sociais. Assim, a pesquisa estrutura-se a partir de um campo teórico, através de pesquisas bibliográficas e documentais para melhor explicar o tema. É de suma importância que toda a população integre-se ao processo de construção do futuro ambiental e que os indivíduos possam ter consciência sobre o papel social, político e econômico da cidade em que habitam rumo ao desenvolvimento sustentável. Com princípios básicos de desenvolvimento sustentável é possível criar soluções inteligentes que possam ser aplicadas nas diversas regiões do país, para suprir a demanda de habitação das pessoas de menor condição financeira e de forma a resolver as demais problemáticas relacionadas como exemplo, à desigualdade social.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade, urbanização, cidade.

1 Especialista em Residência Multiprofissional em Saúde da Família pela UNIJUÍ; Bacharela em Nutrição pela UNIJUÍ; Bacharela em Arquitetura e Urbanismo pela UNIJUÍ; e-mail: [tatiane.v.zamin2@gmail.com](mailto:tatiane.v.zamin2@gmail.com)

2 Pós-doutorando em Arquitetura e Urbanismo pela IMED; Doutor em Educação nas Ciências pela UNIJUÍ; Mestre em Patrimônio Cultural pela UFSM; Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela UNICRUZ; e-mail: [tarcisio\\_dorn@hotmail.com](mailto:tarcisio_dorn@hotmail.com)

3 Mestranda em Desenvolvimento Regional pela UNIJUÍ; Bacharela em Engenharia Civil pela UNIJUÍ; e-mail: [taia-kuyven@hotmail.com](mailto:taia-kuyven@hotmail.com).

4 Mestranda em Desenvolvimento Regional pela UNIJUÍ; Especialista em Docência do Ensino Superior pela UNIASSELVI; Bacharela em Design de Interiores pela UNIVALI; e-mail: [schorn.interiores@gmail.com](mailto:schorn.interiores@gmail.com)

5 Especializando em Docência do Ensino Superior e Educação de Jovens e Adultos pela FAVENI; Bacharel em Direito pela UNIJUÍ; e-mail: [danielhedlund\\_13@hotmail.com](mailto:danielhedlund_13@hotmail.com)



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## Abstract:

Sustainable development is directly related to the new needs for the rational use of natural resources and in constant concern for future generations - sustainable development is a set of cultural values, ethical and behavioral issues, in addition to including economic, ecological and social aspects. Thus, the research is structured from a theoretical field, through bibliographic and documentary research to better explain the topic. It is of utmost importance that the entire population is integrated into the process of building the future and that individuals can be aware of the social, political, economic and environmental role of the city in which they live towards sustainable development. With basic principles of sustainable development, it is possible to create smart solutions that can be applied in different regions of the country, to meet the housing demand of people with less financial conditions and in order to solve other problems related, for example, to social inequality.

**Keywords:** Sustainability, urbanization, city.

## INTRODUÇÃO

Todo ser humano necessita de um local tranquilo – ambiente que sinta-se protegido da sociedade e que possa desenvolver todas suas atividades, seja de repouso, descanso, lazer, convívio familiar, dentre outros. Para Martins et al. (2013), a habitação é de fundamental importância para o equilíbrio social, ao passo que, a moradia é um direito do homem e o acesso a ela constitui-se como uma aspiração do cidadão, contribuindo para a promoção de sua dignidade.

Rykwert (2004) observa que a falta de habitações destinadas à população de baixa renda começa nas cidades da Inglaterra, para posteriormente ocorrer no restante da Europa. O autor observa que, na metade do século XIX, como consequência da Revolução Industrial, as cidades britânicas já haviam recebido grande quantidade de pessoas provenientes do meio rural. Estas tendiam a alojarem-se em habitações alugadas ou mesmo em habitações invadidas, em muitos casos, densamente ocupadas e em condições precárias em termos de salubridade e tamanho.

No Brasil, Reis (1992), observa que a habitação social surge como consequência da demanda de um grande número de habitações em decorrência de migrações acentuadas a partir da década de 1950, fundamentalmente, da industrialização acelerada, assim como, do próprio crescimento significativo da população brasileira. O autor salienta que, a ausência de planejamento em relação à habitação nesta época, em conjunto com as altas taxas de crescimento populacional refletiram diretamente na escassez de habitações, provocando a criação de cortiços e de moradias em condições precárias, sendo estas, geralmente construídas manualmente pelos próprios moradores



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

sem nenhum entendimento do processo construtivo e sem nenhuma preocupação com a questão estética – as aglomerações destes locais deram início ao processo de favelização.

A partir da evidência da problemática, o governo em vigor, no ano de 1964, cria o Banco Nacional de Habitação, como forma de conter a crise de moradia presente no país e como proposta gerir e financiar construções para auxiliar a parcela da população de menor poder aquisitivo em obter casa própria bem como, ampliar as oportunidades empregatícias e impulsionar o setor da construção civil (BRASIL, 1964). Assim, foram implantados diversos programas e métodos para suprir esta demanda constante, porém percebe-se que ainda não se tem alguma estratégia que seja totalmente eficaz, no sentido de se manter por um longo período de tempo e de abrigar toda a população que depende e necessita de programas dessa finalidade.

É importante ressaltar que a complexidade da problemática em que se envolve a questão da moradia no país não se dá apenas em aspectos quantitativos, no sentido de abrigar toda a população, mas também em fatores qualitativos. Ou seja, a situação em que estas edificações são entregues aos moradores, sendo esta questão inteiramente ligada à qualidade de vida e a dignidade humana. Compreende-se que um conjunto de habitações de interesse social deve englobar aspectos como a sustentabilidade ambiental, cultural, econômica, política e social, garantindo que seus contemplados tenham além de uma moradia, o acesso ao efetivo desenvolvimento sustentável.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi firmado na Agenda 21, documento desenvolvido na Conferência Rio-92. O desenvolvimento sustentável é um processo de transformação, que visa atender a todas as necessidades dos indivíduos de maneira que não prejudique as novas gerações tanto em desenvolvimento social, econômico, cultural, como também, ecológico e ambiental na preservação de *habitats* naturais e das espécies que nele habitam. Nesse contexto, Cavalcanti (2003), lembra que ao definir desenvolvimento sustentável discute-se também o que é sustentabilidade, que para o autor, significa a possibilidade de se obterem continuamente condições iguais ou superiores de vida para um grupo de pessoas e seus sucessores em dado ecossistema.

O desenvolvimento sustentável é um processo de aprendizagem em longo prazo, conduzido por políticas públicas e guiadas por planos de desenvolvimento nas diversas esferas em que a pluralidade dos atores sociais deve ser levada em consideração. Conforme Canepa (2007), o desenvolvimento sustentável caracteriza-se não como estado fixo de harmonia, mas sim, como um processo de mudanças, no qual se compatibiliza a exploração de recursos, o gerenciamento de investimento tecnológico e as mudanças institucionais com o presente e o futuro. A Carta da Terra



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

traz importantes ressalvas sobre o meio ambiente, a saber:

stamos diante de um momento crítico na história da Terra, numa época em que a humanidade deve escolher seu futuro. À medida que o mundo se torna cada vez mais interdependente e frágil, o futuro enfrenta, ao mesmo tempo, grandes perigos e grandes promessas. Para seguir adiante, devemos reconhecer que, no meio de uma magnífica diversidade de culturas e formas de vida, somos uma família humana e uma comunidade terrestre com um destino comum. Devemos somar forças para gerar uma sociedade sustentável global baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura da paz. Para chegar a este propósito, é imperativo que nós, os povos da Terra, declaremos nossa responsabilidade uns para com os outros, com a grande comunidade da vida, e com as futuras gerações (CARTA DA TERRA, 2002, p. 1).

Uma sociedade sustentável dá-se pelo seu desenvolvimento, haja visto, que o mundo encontra-se em constantes mudanças e crescimento. Logo, o desenvolvimento sustentável está diretamente relacionado às novas necessidades da utilização racional dos recursos naturais e em constante preocupação com as gerações futuras – o desenvolvimento sustentável é um conjunto de valores culturais, questões éticas e comportamentais, além de, incluir aspectos econômicos, ecológicos e sociais.

Para a idealização de projetos urbanísticos e arquitetônicos eficazes e de caráter sustentável, deve-se levar em consideração todo esse conjunto de particularidades, almejando englobar os interesses e necessidades da sociedade. Através de uma pesquisa bibliográfica e documental, o artigo intenta refletir o desenvolvimento sustentável pela ótica do processo de urbanização e desenvolvimento das cidades.

## METODOLOGIA

A pesquisa estrutura-se a partir de um campo teórico, através de pesquisas bibliográficas e documentais. Na elaboração deste ensaio teórico observou-se o estudo exploratório, em que tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito. Assim, foi realizado um levantamento bibliográfico e documental desenvolvido com base em material já elaborado, constituído de livros e artigos científicos, que a partir dos dados obtidos, realizou-se a análise e interpretação das informações, mesclando-as de maneira a conseguir uma maior compreensão sobre o tema abordado.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## DESENVOLVIMENTO

### A sustentabilidade como premissa para o desenvolvimento humano

Percebe-se a enorme complexidade que envolve o planejamento de espaços que incluam todas as searas da sustentabilidade. Desta forma, faz-se necessário a reunião do conhecimento dos profissionais das diversas áreas de estudo, para que seja possível, o desenvolvimento de um planejamento totalmente eficaz nos diversos espaços públicos e sociais que integram e compõe uma cidade. Em 1986, a Conferência de Ottawa (Carta de Ottawa, 1986) estabelece cinco requisitos para se alcançar o desenvolvimento sustentável tais como, a integração da conservação e do desenvolvimento; a satisfação das necessidades básicas humanas; o alcance de equidade e justiça social; a provisão da autodeterminação social e da diversidade cultural e; a manutenção da integração ecológica.

O final do século XX presenciou o crescimento da consciência da sociedade em relação à degradação do meio ambiente decorrente do processo de desenvolvimento. O aprofundamento da crise ambiental, juntamente com a reflexão sistemática sobre a influência da sociedade neste processo, conduziu a um novo conceito - o de desenvolvimento sustentável. Este conceito alcançou um destaque inusitado a partir da década de 1990, tornando-se um dos termos mais utilizados para se definir um novo modelo de desenvolvimento. Esta crescente legitimidade do conceito não veio acompanhada, entretanto, de uma discussão crítica consistente a respeito do seu significado efetivo e das medidas necessárias para alcançá-lo (VAN BELLEN, 2004, p. 67).

Também a Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD, 1988, 1991) reitera o conceito de desenvolvimento sustentável alinhando ao processo de crescimento da cidade e objetivando a conservação do uso racional dos recursos naturais incorporados às atividades produtivas. Dentre esses objetivos destaca-se o crescimento renovável; a mudança de qualidade do crescimento; a satisfação das necessidades essenciais por emprego, água, energia, alimento e saneamento básico; a garantia de um nível sustentável da população; a conservação e proteção da base de recursos; a reorientação da tecnologia e do gerenciamento de risco e; a reorientação das relações econômicas internacionais.

Com crescimento e urbanização das cidades o desenvolvimento sustentável vem de encontro às necessidades da população, através de assegurar e proteger o ecossistema, a saúde humana e a qualidade de vida. Reis (2002), Legendre (2003) e Silva (2007) sinalizam que o desenvolvimento sustentável está baseado em três dimensões sendo: a dimensão social, a dimensão ambiental ou ecológica e a dimensão econômica. Ainda White e Ellis, (2007) reforçam que o conceito de sustentabilidade implica a existência de um balanço entre os aspectos econômicos, ambientais (ou ecológicos) e sociais. A seguir a figura 01 ilustra o conceito acima mencionado.

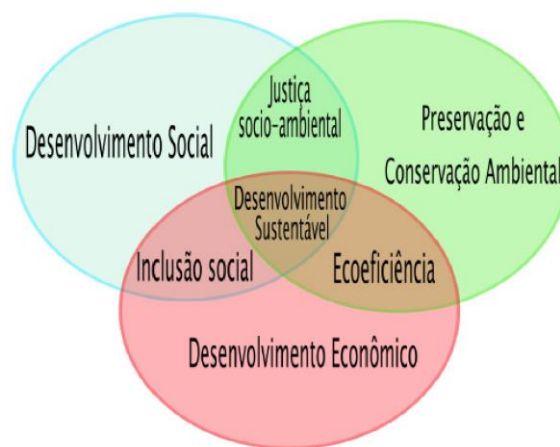


OBSERVADR





Figura 01 - Esquema relacionando parâmetros para alcançar o desenvolvimento sustentável



Fonte: Barbosa (2008).

O desenvolvimento sustentável pode ser entendido como aquele que contempla todas as necessidades da atualidade sem prejudicar as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades. Assegurar a equidade, a paz e a tranquilidade para a população através do contexto de desenvolvimento sustentável é um grande desafio em processo de urbanização, que gera transformação no ecossistema, mas que deve promover principalmente o bem-estar e a qualidade de vida a toda população de forma igualitária.

### Sustentabilidade social

A sustentabilidade social refere-se ao desenvolvimento que tem por finalidade melhorar a qualidade dos seres humanos. Legendre (2003) e Silva (2007) abordam que a sustentabilidade social integra adequações e projetos de espaços que melhorem o bem-estar, qualidade e o valor para os usuários. Para Kruse (1997), o conceito de sustentabilidade social deve considerar as pessoas como seres culturais, ultrapassando a noção de seres humanos como organismos que



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

vivem com base num mínimo de necessidades diárias de calorias e água. Ainda, para o autor, a sustentabilidade social trata, por exemplo, de oportunidades iguais para os seres humanos, dos padrões de atividades em diferentes contextos culturais e sociais nos quais as pessoas vivem e dos padrões de comportamento relacionados à mobilidade, experiência habitacional, trabalho e relações sociais.

A sustentabilidade social trata também de indicadores tais como, a acessibilidade, a qualidade estética arquitetônica, a flexibilidade da edificação, o ambiente interno e adequação ao entorno. O desenvolvimento do país é influenciado pelas ações que o Estado em sua vasta complexidade enfatiza, com a construção de edificações e estruturas de cujo social que assim, possam melhorar a qualidade de vida, da urbanização nas cidades e de seu entorno, gerando espaços que valorizem a equidade, favorecendo a toda população com benefícios e contribuições para as gerações futuras.

## Sustentabilidade ambiental

A sustentabilidade ambiental apresenta como princípio básico a preservação do meio ambiente sem impedir o desenvolvimento da sociedade e se refere diretamente a todas as ações com interferência humana que possuam possibilidade de gerar impacto ambiental, em curto ou longo prazo. Ou seja, é a capacidade de atender as necessidades humanas atuais, sem afetar as gerações futuras no sentido de captação de recursos naturais e suprimentos. Para Barbosa (2008) um dos desafios da sustentabilidade ambiental é a conscientização de que esta é um processo a ser percorrido e não algo definitivo a ser alcançado, onde a busca por uma conceituação urbana sustentável traz consigo uma série de proposições e estratégias que buscam atuar em níveis tanto locais quanto globais.

Para Sadan e Churchman (1996) não basta, por exemplo, haver sustentabilidade ambiental, como a redução do gasto de energia em uma habitação, se não houver sustentabilidade social, tal como um adequado nível de privacidade visual no interior de uma habitação. Esta também é fundamental, pois o desenvolvimento sustentável é um complexo de valores culturais, aspectos éticos, atitudes e comportamentos humanos além dos aspectos ecológicos a serem considerados na formulação de estratégias para soluções efetivas e aceitáveis, incluindo os interesses e a qualidade de vida dos indivíduos e das comunidades locais.

O conceito descrito por Sachs (1993) refere-se à base física do processo de crescimento e tem como objetivo a manutenção de estoques dos recursos naturais, incorporados às atividades produtivas e à manutenção da capacidade de sustentação dos ecossistemas, o que implica a capacidade de absorção e recomposição dos ecossistemas em face das agressões antrópicas.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Priorizar o desenvolvimento social e humano com capacidade de suporte ambiental, gerando cidades produtoras com atividades que podem ser acessadas por todos é uma forma de valorização do espaço incorporando os elementos naturais e sociais.

Ferreira (1998), observa que o padrão de produção e consumo que caracteriza o atual estilo de desenvolvimento tende a consolidar-se no espaço das cidades e estas se tornam cada vez mais o foco principal na definição de estratégias e políticas de desenvolvimento. A sustentabilidade urbana é baseada na interação com os recursos naturais e adequação ao clima do local, sendo adequado o uso racional e a necessidade de um desenvolvimento urbano sustentável com direitos básicos a toda população tais como, o direito ao abrigo, a água, a alimentação, a saúde, a educação, entre outros.

Barbosa (2008), referencia que é de grande importância à busca de alternativas sustentáveis e que esquadrihem qualidade de vida para a dinâmica urbana, consolidando uma referência para o processo de planejamento urbano. É de suma importância à sustentabilidade no espaço urbano, que na maioria dos países, juntamente com o Brasil o desenvolvimento está conectado à vida e a urbanização das cidades e de como as políticas urbanas se adaptam aos serviços com subsídio para uma gestão integrada.

Entende-se que o desenvolvimento ambiental, como sendo um dos três principais pilares do desenvolvimento econômico sustentável, é de suma importância para garantir boas condições de vida para as demais gerações, além de alterar de imediato a questão econômica no sentido de gastos de uma residência unifamiliar. Sendo assim, este é um desenvolvimento inteligente, com benefícios comprovados e que deve se tornar um padrão para as habitações de interesse social.

## Sustentabilidade econômica

Esta dimensão do desenvolvimento supõe o aumento da eficiência da produção e do consumo com economia de recursos naturais, com destaque para recursos permissivos como as fontes fósseis de energia e os recursos delicados e mal distribuídos, como a água e os minerais. Trata-se daquilo que alguns denominam como ecoeficiência, que supõe uma contínua inovação tecnológica que nos leve a sair do ciclo fóssil de energia (carvão, petróleo e gás) e a ampliar a desmaterialização da economia.

A Agenda 21 (1992) fala que sustentabilidade econômica refere-se a uma gestão eficiente dos recursos em geral e caracteriza-se pela regularidade de fluxos do investimento público e privado, ou seja, implica a avaliação da eficiência por processos macro social. Neste caso, tanto as políticas



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

dos países individuais, como as relações econômicas internacionais têm grande relevância para o desenvolvimento sustentável, em que o processo de desenvolvimento não adquire impulso caso a economia mundial careça de dinamismo e estabilidade.

Porto (2009) afirma que as discussões teóricas e as experiências empíricas apontam para a existência de eixos de desenvolvimento econômico no Brasil, ambientalmente insustentáveis e socialmente injustos, que intensificam os conflitos socioambientais. Estes podem ser definidos pelo embate entre grupos sociais a partir de seus interesses e valores envolvendo de forma central questões ecológicas, como o meio biofísico, o uso dos territórios e seus recursos naturais (LITTLE PE, 2004).

Em decorrência ao acelerado crescimento das cidades e o que isso acarreta tanto no setor ambiental como econômico, que gera capacidade de produção e que contribuem para a manutenção dos recursos naturais, para as novas gerações, através de práticas administrativas e financeiras com desenvolvimentos econômico do país. Conforme Nascimento (2012) que aborda a defesa ambiental entre os países também, estava o combate à desigualdade, à pobreza e que frente a essa divisão, que colocava em confronto desenvolvimentista e ambientalista à política urbana e social. Englobar os princípios do desenvolvimento sustentável tais com, ambiental, social e econômico, sempre que possível, reflete em fazer conexões entre estes, além de que as cidades deve causar sensação de conforto, de forma a garantir aos moradores o acesso à efetiva qualidade de vida, a dignidade humana e ao desenvolvimento pessoal e profissional.

## CONCLUSÃO

Atualmente, observa-se que pobreza não é mais inevitável e que o desenvolvimento de uma cidade deve priorizar o atendimento das necessidades básicas de todos e oferecer possibilidades de melhoria na qualidade de vida para toda a população, em que a equidade seja a condição prioritária para que haja a participação efetiva da sociedade na tomada de decisões, através de processos democráticos para o desenvolvimento urbano. Através dos princípios básicos do desenvolvimento sustentável é possível criar soluções inteligentes que possam ser aplicadas nas diversas regiões do país, para suprir a demanda de habitação das pessoas de menor condição financeira e de forma a resolver as demais problemáticas relacionadas como exemplo, à desigualdade social.

Percebe-se, portanto, que o atual desafio de aplicar o desenvolvimento sustentável é de tamanha complexidade e envolve diversos fatores, que muitas vezes a falta de estudos aprofundados e de conhecimento delimita a competência de um profissional qualificado de efetivar um projeto que atenda a todas as necessidades específicas. Visto que, além de compreender os moradores que



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

residem na cidade, é necessário prever condições de vida das gerações futuras, além de suas necessidades e responsabilidades para com a sociedade.

É evidente a relevância ao considerar os aspectos de desenvolvimento sustentável para um projeto de habitação de interesse social sendo possível fazer recomendações projetuais adequadas às necessidades dos usuários e, logo, otimizando o projeto da habitação de interesse social. O desenvolvimento sustentável não deve ser vinculado à propaganda política deve ser uma resposta aos anseios da sociedade consistindo em encontrar maneiras de produção, distribuição e consumo dos recursos existentes de forma mais coesiva, socialmente justa, ambientalmente viável e economicamente eficaz.

## REFERÊNCIAS

AGENDA 21. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD. Rio de Janeiro, 1992.

BARBOSA, Gisele Silva. O desafio do Desenvolvimento Sustentável. **Revista Visões**. 4 ed. n. 4. v. 1, 2008.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. 1964.

CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: o município como lócus da sustentabilidade**. São Paulo: Editora RCS, 2007.

CAVALCANTI, Clóvis. (org.). **Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, 2003.

CARTA DE OTTAWA. Primeira Conferência Internacional sobre a Promoção da Saúde, Ottawa, 1986. Disponível em <[www.opas.org.br](http://www.opas.org.br)>. Acesso em agosto de 2020.

CARTA DA TERRA. Organização das Nações Unidas, 2002.

CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2a ed. Tradução de Our common future. 1a ed. 1988. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

KRUSE, L. Evolving the Concept of Sustainability. In: CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR PEOPLE-ENVIRONMENT STUDIES, 14., 1997, Stockholm. **Proceedings...** Estocolmo: Royal Institute of Technology (KTH), The Department of Architecture and Townplanning, v. 1, 1997, p. 1012.

LEGENDRE, A. Social Sustainability and Changes in Environments Designed for Young Children: the case of the French day-care centers. In: MOSER, G. et al. (Ed.). **People, Places, and Sustainability**. Gottingen, Alemanha: Hogrefe & Huber Publishers, 2003, p. 243-254.

LITTLE PE. A etnografia dos conflitos sócio-ambientais: bases metodológicas e empíricas. In: **Anais do I Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade**. Indaiatuba, 2004.

MARTINS, Marcele Salles *et al.* Projeto de Habitações Flexíveis de Interesse Social. **Oculum ens**. Campinas, 2013, p. 301-310.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico**. *Estud. av.*, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012, p. 51-64.

PORTO, Marcelo Firpo; MILANEZ, Bruno. Eixos de desenvolvimento econômico e geração de conflitos socioambientais no Brasil: desafios para a sustentabilidade e a justiça ambiental. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 6, 2009, p. 1983-1994.

REIS, A. Aparência, Qualidade e Habitação Sustentável. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 9, 2002, Foz do Iguaçu, PR. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANTAC, 2002, p. 1105-1112.

REIS, A. **Mass Housing Design, User Participation and Satisfaction**. 1992. 361 f. Tese (Doutorado em Arquitetura) - Post-graduate Research School, School of Architecture, Oxford Brookes University, Oxford, 1992.

RYKWERT, Joseph. **A Sedução do Lugar: a história e o futuro da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para do século XXI – Desenvolvimento e Meio Ambiente**. São Paulo: Studio Nobel - Fundação para o desenvolvimento administrativo, 1993.

SADAN, E.; CHURCHMAN, A. Global Sustainability and Community Empowerment. In:



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR PEOPLE-ENVIRONMENT STUDIES, 14., 1996, Stockholm. **Proceedings...** Stockholm: Royal Institute of Technology (KTH), The Department of Architecture and Townplanning, 1996. v. 1, p. 184-192.

SILVA, V. G. Indicadores de Sustentabilidade de Edifícios: estado da arte e desafios para desenvolvimento no Brasil. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, 2007, p. 47-66.

VAN BELLEN, Hans Michael. **Desenvolvimento sustentável: uma descrição das principais ferramentas de avaliação.** Ambiente e Sociedade, Campinas, v. 7, n. 1, 2004, p. 67-87.

WHITE, S. S.; ELLIS, C. Sustainability, the Environment, and New Urbanism: an assessment and agenda forr. **Journal of Architectural and Planning Research**, Chicago, v. 24, n. 2,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## ST 1: ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### CARACTERIZAÇÃO DO MÉTODO DELPHI: ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

### CHARACTERIZATION OF THE DELPHI METHOD: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS

Vilmar Nogueira DUARTE<sup>1</sup>, Moacir PIFFER<sup>2</sup>

#### Resumo:

Este artigo teve como objetivo caracterizar o método Delphi, a partir da leitura de trabalhos que utilizaram essa metodologia na pesquisa de campo. Trata-se de um estudo descritivo e exploratório com base em publicações especializadas sobre o tema. Os resultados mostram que se trata de um método altamente eficaz, o qual por meio de entrevista com especialistas traduz a percepção destes sobre o tema em pauta. Mostram também, que se trata de uma metodologia simples, econômica e que oferece confiabilidade aos resultados. Por fim, conclui-se que sua aplicação leva a resultados densos sobre temáticas importantes, complexas e abrangentes, permitindo aos pesquisadores uma leitura mais profunda da realidade do fenômeno estudado.

**Palavras-chave:** Pesquisa Científica. Especialistas. Método Delphi.

#### Abstract:

This article aimed to characterize the Delphi method, from the reading of works that used this methodology in field research. It is a descriptive and exploratory study based on specialized publications on the subject. Results show that this is a highly effective method, which convert an interview with experts in perceptions of the topic at hand. They also show that it is a simple, economical methodology that offers reliability to the results. Finally, in conclusion, its application leads to dense results on important, complex and comprehensive topics, allowing the researchers a deeper reading of the reality of the phenomenon studied.

**Keywords:** Scientific Research. Specialists. Delphi Method.

1 Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Toledo - PR, Brasil; e-mail: [vilmareconomics@gmail.com](mailto:vilmareconomics@gmail.com)

2 Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Toledo - PR, Brasil; e-mail: [mopiffer@yahoo.com.br](mailto:mopiffer@yahoo.com.br)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## INTRODUÇÃO

Dentre as metodologias utilizadas em pesquisas qualitativas, o método Delphi se apresenta como sendo uma poderosa técnica de investigação, por permitir reunir opiniões de diferentes especialistas dispersos geograficamente, levando a resultados confiáveis sobre temas complexos e abrangentes. Trata-se de uma metodologia que permite fazer leituras mais profundas dos fenômenos estudados, servindo de base para uma melhor compreensão e, principalmente, por orientar a tomada de decisões a partir de opiniões de especialistas no assunto (FACIONE, 1990; MARQUES; FREITAS, 2018).

Os estudos que utilizam essa metodologia oferecem mecanismos para que os participantes promovam a troca de ideias e fomentem um nível de interatividade que tenha o potencial de gerar entendimentos novos e significativos por meio da síntese (BOWERS; GREEN; SEIFRIED, 2014). Esta técnica vem sendo utilizada com o objetivo de gerar uma amostragem de opiniões de especialistas, como forma de extrair dados úteis de experiências pessoais que podem ser transformadas em dados empíricos para expressar a realidade de um fenômeno (SCAPOLO; MILES, 2006; CHENG, 2014).

A importância de um estudo desta natureza reside no fato de poder entender de que é possível realizar estudos qualitativos por meio da admissão de um grande número de respostas que são imensuráveis quantitativamente, transformando-as em conteúdo de grande valia para as pesquisas científicas. É isso que diferencia o método Delphi das demais metodologias de pesquisa, uma vez que permite a utilização de informações que não se encontram disponíveis em banco de dados, só podendo ser obtidas por meio de entrevistas ou questionários aplicados a grupos previamente definidos.

Sendo assim, os questionamentos a serem respondidos por este estudo são os seguintes: o método Delphi é uma técnica confiável e que pode ser aplicada em todas as áreas do conhecimento? Quais são as etapas de aplicação do método a serem consideradas para que a pesquisa obtenha êxito? Os resultados obtidos com a aplicação dessa técnica expressam de fato a realidade do fenômeno em estudo? Quais são as vantagens e desvantagens de sua aplicação?

É neste contexto que se insere o objetivo deste trabalho, qual seja: caracterizar o método Delphi a partir da leitura de estudos que fizeram reflexões sobre o uso dessa técnica, bem como daqueles que utilizaram essa metodologia para coletar dados de campo via contato com especialistas, destacando os aspectos mais relevantes inerentes às pesquisas aplicadas com esse método.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O estudo foi realizado com base em uma pesquisa qualitativa do ponto de vista de sua abordagem, exploratória e descritiva com relação aos seus objetivos, e bibliográfica quanto aos procedimentos técnicos (GIL, 2002; MARCONI; LAKATOS, 2003). Foram consultados artigos científicos, teses e dissertações que fizeram uso do Delphi como metodologia de pesquisa.

O texto está organizado em quatro seções. Além dessa introdutória, a seção seguinte apresenta alguns estudos aplicados com Delphi; enquanto que a terceira seção caracteriza o método destacando os seguintes tópicos: a) em que consiste o método? b) etapas do Delphi; c) síntese do processo de implementação; e d) vantagens e desvantagens de sua aplicação. Por fim, na quarta seção são apresentadas as considerações finais.

## ESTUDOS APLICADOS COM DELPHI

Cândido *et al.* (2007), por meio de uma pesquisa bibliográfica sobre o tema, buscaram caracterizar uma empresa de pequeno porte de Base Tecnológica e sugerir a metodologia Delphi como ferramenta alternativa para prospecção e auxílio na tomada de decisão. A conclusão foi de que a metodologia Delphi pode ser uma importante ferramenta para a construção de cenários prospectivos, mostrando-se adequada para solucionar problemas dessa natureza, uma vez se trata de um método simples, econômico e que oferece confiabilidade aos resultados.

Scarparo *et al.* (2012) discutiram e refletiram sobre o uso da técnica Delphi nas pesquisas de enfermagem. Os resultados mostraram que essa técnica tem potencial para subsidiar pesquisa cujo foco seja o cenário contemporâneo, marcado por novas formas de atuação, incorporação de novas ideias e previsão de tendências que caracterizam a prática da enfermagem. Já Veiga, Coutinho e Takayanagui (2013) apresentam reflexões de como a técnica Delphi pode ser aplicada na construção de indicadores de sustentabilidade. A partir de discussões com especialistas foi possível perceber características que diferenciam essa técnica de outras utilizadas na construção dessas medidas.

Melo, Sampaio e Athayde Júnior (2014), em pesquisa que visou propor critérios para proteção de mananciais de abastecimento de água, proferiram um estudo do arcabouço legal e institucional que norteia a proteção ambiental de mananciais superficiais. Para tal, os autores fizeram uso, também, de um estudo de caso da bacia hidrográfica do rio Marés, que abastece parcialmente as cidades de João Pessoa, Bayeux e Santa Rita, no estado da Paraíba, e da aplicação do método Delphi. Os resultados do estudo apontaram para uma precária situação de sustentabilidade ambiental dos mananciais estudados.

Augusto e Tortorella (2016) também utilizaram o método Delphi para compreender os relacionamentos entre as Práticas Enxutas (PEs) e Fatores Críticos (FCs) para a implementação do





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

*Lean Healthcare* (LH) ou serviços de saúde enxuto. Os resultados mostraram que as Práticas Enxutas mais importantes para a implementação do serviço de saúde enxuto (*Lean Healthcare*) a partir dos fatores críticos identificados foram: *kaizen*, metodologia de solução de problemas, gestão visual, equipes multifuncionais e educação e/ou treinamento.

Cutrim, Tristão e Tristão (2017) também utilizaram o método Delphi para prospectar a opinião de especialistas sobre os fatores que dificultam a construção de Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil. Os resultados mostraram que essas dificuldades estão relacionadas com o desinteresse político do setor público motivado por fatores ideológicos. Mostraram também, que o risco político, risco jurídico, restrições ambientais e a falta de uma cultura empreendedora com parcerias entre o setor público e privado estão entre os fatores que dificultam a criação das PPPs.

Santos (2018), por meio de uma abordagem qualitativa a partir de uma revisão sistemática de literatura, fazendo uso de uma amostra de 16 artigos disponíveis nas bases de dados *ISI WEB of Science* e *Scopus*, analisou a forma como o método Delphi tem sido utilizado em estudos de gestão de projetos. Os resultados mostraram que embora tenha sido sugerida a utilização de protocolos par a aplicação do método, poucos artigos seguiram essa recomendação. Já Marques e Freitas (2018) discutiram a aplicação do Delphi em estudos sobre educação. A partir de uma revisão de literatura, as autoras apresentaram suas características e pressupostos, descrevendo seu processo de implementação e análise, apontando, também, suas principais vantagens e desvantagens.

Por fim, o estudo de Hirschhorn (2019) teve como objetivo oferecer informações que pudessem auxiliar pesquisadores e outros profissionais a se prepararem para aplicar a metodologia Delphi em suas pesquisas, bem como contribuir para o debate metodológico, refletindo sobre a introdução de novas práticas que pudessem ajudar na superação de algumas armadilhas típicas do Delphi. Ao aplicar o método em uma pesquisa sobre transporte público, o autor conseguiu comprovar sua efetividade por conseguir reunir e articular diversas visões de profissionais de diferentes origens técnicas e geográficas. Além disso, foi possível apontar algumas dificuldades que os pesquisadores tendem a enfrentar na condução de uma pesquisa com Delphi.

## CARACTERIZAÇÃO DO DELPHI

### Em que consiste o método?

Trata-se, na realidade, de “uma técnica que visa refinar a opinião de especialistas, através de procedimentos criteriosos” (MORICOCI; PINO; VEGRO, 1995). Parte da hipótese de que julgamentos intuitivos são valiosas fontes de percepção do futuro. O anonimato e a retroalimentação são dois elementos inerentes a essa técnica. Sua “aplicação depende basicamente da seleção dos participantes e elaboração dos questionários” (KAIRALLA, 1984, p. 12). Tem por



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

objetivo alcançar o consenso de opinião de um grupo de indivíduos especialmente instruídos por meio de uma série de questionamentos, baseado em *feedback* controlado das opiniões.

O anonimato, as interações, o *feedback* e o tratamento estatístico das respostas são características do Delphi. O anonimato é alcançado por meio do envio de questionários para cada especialista individualmente, para que este responda e devolva ao pesquisador. O número de questões deve ter um limite, que vai depender do perfil dos especialistas e do tipo de questões. Recomenda-se que o número de questões fique em torno de 25 (WRIGHT; GIOVINAZZO, 2000).

O método é caracterizado por uma sequência de rodadas que contempla o envio dos questionários aos especialistas e o retorno dos mesmos ao grupo de pesquisadores. Todavia, a quantidade de rodadas vai depender em qual delas vai ocorrer o consenso entre os especialistas. Havendo um nível de consenso aceitável já na segunda rodada, a terceira pode ser dispensada. Porém, no mínimo duas rodadas são necessárias para que o método Delphi seja caracterizado (WRIGHT; GIOVINAZZO, 2000).

O Delphi foi concebido com o intuito de acabar com os pontos fracos de métodos tradicionais de reunião de especialistas (LEMOS, 2006). Porém, a seleção dos especialistas que farão parte do processo de pesquisa é uma das questões críticas do método, uma vez que a qualidade e a robustez das previsões dependem dos conhecimentos que os respondentes têm sobre o assunto (WRIGHT; GIOVINAZZO, 2000). Daí da importância da seleção de um bom painel de especialistas, o que facilita a formação de um consenso que represente o verdadeiro julgamento do grupo (GONTIJO, 2007).

Essa técnica foi utilizada pela primeira vez por volta do ano de 1952, em Santa Mônica, Califórnia, Estados Unidos, em um experimento conduzido pela RAND Corporation, realizado para coletar a opinião de especialistas do ponto de vista do planejamento estratégico soviético, com a finalidade de estimar o número de bombas atômicas necessárias para reduzir a produção de munições. (SCARPARO *et al.*, 2012). Naquela época os pesquisadores da RAND Corporation começaram utilizar a opinião de especialistas, publicando estudos que abordavam a superioridade da opinião do grupo em relação ao indivíduo comum, justificando a opinião dos especialistas e seu uso científico (LANDETA, 2006).

Desde então, o método Delphi provou ser um instrumento de pesquisa confiável e válido, tendo sido utilizado em diversas áreas e disciplinas, contemplando estudos das áreas governamentais, sociais, ambientais, lazer e saúde, bem como aqueles relacionados a negócios e pesquisa industrial, como também aqueles que dizem respeito à gestão (LANDETA, 2006). Atualmente essa técnica existe em duas formas, sendo a mais comum em painel, denominada de “Exercício Delphi”, e



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

outra pela internet, via questionários on-line. Trata-se de uma técnica definida como um método para estruturar o processo de comunicação, uma vez que permite que um grupo de pessoas lide com um problema complexo. É uma das poucas metodologias científicas destinadas à análise de dados qualitativos (CANDIDO *et al.*, 2007).

Entre as principais características desse método destacam-se as seguintes: a) refere-se a um processo interativo com pelo menos duas rodadas de consulta usando as mesmas questões; b) mantém o anonimato entre os participantes; c) há *feedback* controlado de maneira que a troca de informações entre os especialistas é tratada pelo grupo que coordena o estudo; e d) as opiniões são submetidas a tratamento estatístico (LANDETA, 2006; SPICKERMANN *et al.*, 2014; APARICIO *et al.*, 2017).

## Etapas do Delphi

### *Primeira etapa*

O primeiro procedimento a ser seguido para a aplicação do método Delphi é a seleção dos respondentes. Esse estágio é considerado um dos mais importantes do estudo, em que geralmente são escolhidas as pessoas com maior conhecimento na área a ser estudada. O primeiro contato com o grupo selecionado pode ser iniciado por meio de mensagens informando sobre o estudo, pedindo colaboração, entre outros. Depois dos respondentes terem sido escolhidos e informados, cada qual receberá o questionário básico, iniciando-se, assim, o processo Delphi (KAIRALLA, 1984).

O ideal é que esta fase se inicie com um pré-teste, onde deve ser perguntado aos respondentes sobre as dificuldades de entendimento de cada item do questionário. É que aqui ainda há tempo para que algumas mudanças sejam feitas com base nos comentários recebidos dos respondentes. É importante ressaltar, que os participantes deverão sentir-se envolvidos com o problema em pauta, bem como estarem motivados a responder os questionários, cientes de que os resultados fornecerão informações de extrema importância aos interessados (KAIRALLA, 1984).

Concluído o pré-teste, os respondentes receberão o questionário inicial (primeira etapa). É importante que se estabeleça um prazo para devolução do questionário, como forma de cumprir com as metas estabelecidas para cada fase do processo Delphi. A partir do recebimento de todos os questionários, os dados devem ser organizados em planilhas para que seja iniciada a análise estatística descritiva, a fim de avaliar o grau de consenso entre os especialistas para cada resposta (VEIGA; COUTINHO; TAKAYANAGUI, 2013). Sugere-se que seja utilizada uma classificação para avaliar a relevância dos indicadores, com a mensuração do grau de importância definida em cinco níveis (PADILHA, 2009; RIBEIRO; HELLER, 2011):



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

1. Muito importante;
2. Importante;
3. Desejável;
4. Não prioritário;
5. Dispensável.

Ainda na primeira etapa da aplicação da técnica Delphi, poderá ser sugerida uma nova redação para o texto apresentado para os indicadores propostos, bem como a inclusão de novos indicadores que os participantes considerem importantes e que não foram contemplados nesta fase inicial de coleta de dados (VEIGA; COUTINHO; TAKAYANAGUI, 2013). Os indicadores com elevado nível de consenso serão aqueles que atingirem o terceiro quartil na análise, ou seja, aqueles que forem indicados por pelo menos 75% dos especialistas com a designação de nível “a” ou “b” (PADILHA, 2009; RIBEIRO; HELLER, 2011).

## *Segunda etapa*

A partir da análise da primeira etapa, deve ser encaminhado um novo questionário aos especialistas, juntamente com a tabulação dos dados obtidos na etapa anterior. A essência dessa etapa é a confrontação do especialista com suas próprias respostas. A informação original deve ser refletida de forma que os participantes percebam que suas contribuições foram incluídas (KAIRALLA, 1984). Dessa forma, será possibilitado um *feedback* a todos os participantes, onde há uma interação de visão entre todos os especialistas, que embora tenham diferentes formações, têm em comum uma determinada área de estudo específica (VEIGA; COUTINHO; TAKAYANAGUI, 2013).

A partir do retorno dos dados dessa etapa, e utilizando-se dos mesmos critérios da primeira, novamente realiza-se a análise dos dados para estabelecimento de consenso entre as respostas obtidas (VEIGA; COUTINHO; TAKAYANAGUI, 2013). Quando as respostas já analisadas voltam aos especialistas, é natural que algumas modificações sejam feitas, baseadas nos comentários dos respondentes. Nesse processo, é possível que algumas informações adicionais sejam enviadas e esclarecimentos sejam requisitados, caso a resposta tenha sido muito incomum. Participantes que insistem em manter respostas que divergem da maioria são questionados, no sentido de justificar sua posição (KAIRALLA, 1984).

A vantagem da técnica Delphi é que o envio e o recebimento dos questionários podem ser realizados via e-mail ou correio, com a realização de contato telefônico sendo necessário apenas em casos especiais ou quando algum dos participantes deixa de cumprir com o prazo acordado



OBSERVADR





(VEIGA; COUTINHO; TAKAYANAGUI, 2013). A vantagem de utilizar o e-mail para o envio e recebimento de questionários reside no fato de acelerar a coleta de informações e reduzir os custos da pesquisa.

### *Terceira etapa*

Nessa etapa é feito o terceiro e último envio de questionário aos especialistas participantes. Aqui pode ser disponibilizado um espaço ao final do questionário para que o participante justifique, por exemplo, uma designação de nível 3 ou inferior para qualquer um dos indicadores. Neste espaço, os participantes também podem fazer considerações sobre questões que não tenham sido abordadas pelos demais e que merecem ser destacados pela sua relevância (VEIGA; COUTINHO; TAKAYANAGUI, 2013).

É importante ressaltar, que os especialistas ao longo das diferentes rodadas de questionários, vão apresentando suas opiniões e comparando com a do grupo, vão argumentando e defendendo suas posições e, ao mesmo tempo, estão abertos a reconsiderar e alterá-las, mediante os argumentos dos demais colegas ou a tendência geral do grupo. Nesse caso, não são apenas as opiniões de consenso que são partilhadas, as minoritárias também são relatadas, de modo que todos os especialistas tenham acesso a elas e as possam utilizar em suas reflexões e argumentações (MARQUES; FREITAS, 2018).

A partir dos dados obtidos em todas as etapas da aplicação da técnica, elabora-se um painel com um panorama geral dos resultados obtidos, com a apresentação de uma lista de indicadores que obtiveram consenso dos especialistas consultados durante a pesquisa (VEIGA; COUTINHO; TAKAYANAGUI, 2013).

### **Síntese do processo de implementação do Delphi**

De forma resumida, o processo de implementação do método ocorre na seguinte sequência (MARQUES; FREITAS, 2018):

1. Escolha do grupo de especialistas;
2. Construção do questionário 01;
3. Primeiro contato com os especialistas e convite para participar da pesquisa;
4. Envio do questionário 01;
5. Recebimento das repostas ao questionário 01;
6. Análise qualitativa e quantitativa das repostas;



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

7. Construção e envio do questionário 02 com *feedback*;
8. Recebimento das respostas ao questionário 02 e sua análise;
9. Envio das rodadas seguintes de questionários, intercalando com as respectivas análises;
10. Final do processo e elaboração do relatório final.

A escolha dos especialistas é de fundamental importância. Powell (2003) ressalta que grupos heterogêneos de entrevistados tendem a produzir soluções de maior qualidade e aceitação. Porém, é importante que o painel seja equilibrado entre imparcialidade e interesse no assunto e que seja variado em termos de experiência, áreas de especialidade e perspectivas em relação ao problema (MARQUES; FREITAS, 2018).

No que diz respeito aos questionários e rodadas, é mais comum que o primeiro seja constituído por perguntas abertas, oportunizando os participantes a se expressarem livremente sobre o assunto (POWELL, 2003). Todavia, não se pode dizer que isso seja uma regra geral, pois também há a possibilidade de que se inicie com questionários semiestruturados ou fechados na primeira rodada. Já as versões seguintes dos questionários tendem a ser mais estruturadas no geral, sendo as perguntas formuladas de acordo com as respostas dadas ao primeiro questionário (MARQUES; FREITAS, 2018).

Em relação à análise dos dados e *feedback*, Powell (2003) lembra que o *feedback* dado aos participantes, após a análise de cada rodada de questionários, é fundamental no método Delphi, por ser a única maneira que eles têm de comunicar entre si, mesmo com a mediação dos pesquisadores. Assim, os pesquisadores devem ter cautela na síntese dos resultados de cada rodada, com as agregações de itens ou temas sempre sendo justificadas com base nas opiniões e afirmações do grupo. É importante que as opiniões particulares de cada especialista sejam postas individualmente, para que possam posicionar-se em relação ao grupo (MARQUES; FREITAS, 2018).

No que se refere aos critérios para terminar a consulta, pode-se dizer que as rodadas de questionários terminam quando são atingidos os níveis pretendidos de estabilidade e consenso nas respostas. Dessa forma, o consenso passa a ocorrer quando houver pouca divergência nas respostas a um determinado item (OSBORNE *et al.*, 2003). Já a estabilidade se caracteriza pela ausência de contribuições novas e pouca alteração nas respostas entre as rodadas (MIRANDA *et al.*, 2012).

Todavia, não existem regras bem definidas para o estabelecimento dos critérios de consenso (POWELL, 2003). Por exemplo, para Rowe e Wright (1999, p. 363), “empiricamente, o consenso tem sido determinado medindo a variância das respostas dos membros do painel Delphi ao longo das rodadas, com uma redução na variância a ser tida com indicação de que um maior consenso



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

foi atingido”. Grisham (2009) destaca que 80% de consenso é um bom indicador, mas, segundo o autor, há quem defenda que mais importante que o consenso é a estabilidade das respostas, a qual deve sinalizar o final do processo. Porém, sejam quais forem os critérios utilizados, esses devem ser estabelecidos antes do início do estudo (SILVA; TANAKA, 1999).

## Vantagens e desvantagens do Delphi

Uma das principais vantagens e talvez a mais referenciada é o anonimato, que evita conflito dentro do grupo e domínio de alguns indivíduos, refletindo a opinião honesta de cada entrevistado. O fato de usar um grupo de especialistas para a entrevista é outra vantagem, pois a contribuição destes é mais valiosa do que a contribuição de não especialistas e o resultado gerado pelo grupo tem mais validade do que a opinião de apenas um indivíduo (ROWE; WRIGHT, 1999; OSBORNE *et al.*, 2003). É importante ressaltar, que o consenso a que o grupo chega é resultado de opiniões bem refletidas, as quais são apresentadas de forma escrita, forçando os especialistas a pensar o problema em profundidade (OSBORNE *et al.*, 2003; POLLAND; POLLAND, 2004).

O baixo custo de aplicação também é uma vantagem que deve ser levada em consideração, pois este faz bastante diferença na realização de uma pesquisa de campo, quando se trata de entrevistas e/ou aplicação de questionários (CARTER, K; BEAULIEU, 1992). Deve-se acrescentar ainda, que a eliminação da influência direta entre pessoas, a possibilidade de acesso a especialistas geograficamente distantes, a produção de grande quantidade de ideias de alta qualidade e especificidade, bem como a possibilidade de reflexão individual e coletiva sobre o assunto em questão, também são vantagens da utilização da metodologia Delphi (SCARPARO *et al.*, 2012).

Todavia, as desvantagens dessa técnica também tem sido objeto de críticas na literatura. O fato do grupo nunca se encontrar pessoalmente pode dificultar o aproveitamento de todo o seu conhecimento sobre o assunto (OSBORNE *et al.*, 2003). Essa característica leva a outras desvantagens em relação aos métodos presenciais, pelo fato de o Delphi não permitir comunicação não verbal, a qual é considerada uma enorme fonte de informações (LINSTONE; TUROFF, 2002). Além disso, é bom lembrar que a existência de membros de diferentes especialidades e culturas no grupo de entrevistados, também pode ser visto como fonte de dificuldades, tanto em nível de comunicação entre os especialistas, quanto em nível de análise dos resultados, tendo em vista a diferença de linguagem e contexto (KAYO; SECURATO, 1997; LINSTONE; TUROFF, 2002).

Como desvantagem destaca-se, ainda, a dificuldade para elaboração do questionário a ser aplicado, uma vez que exige do formulador das questões profundo conhecimento do tema, evitando-se, assim, ambiguidades, vieses e direcionamentos. Por fim, outra desvantagem que se apresenta é a dificuldade em identificar e selecionar especialistas representativos e conhecedores do assunto em



OBSERVADR





questão, que de fato estejam dispostos a contribuir em qualidade com a pesquisa, cumprindo com todas as exigências pré-estabelecidas e atendendo a todas as solicitações do coordenador do estudo (CARTER, K; BEAULIEU, 1992; SCARPARO *et al.*, 2012).

O Quadro 1 apresenta um resumo das principais características, vantagens e desvantagens do método Delphi, que complementa toda a exposição até aqui realizada sobre essa importante técnica de investigação.

**Quadro 1** - Características do método Delphi e suas vantagens e desvantagens

Características	Vantagens	Desvantagens
Anonimato	Igualdade de expressão de ideias. O anonimato faz com que a interatividade aconteça com maior espontaneidade que assuntos críticos ou polêmicos possam ser melhor discutidos pelos participantes.	Ao responder um questionário sozinho, o respondente pode não se lembrar de tudo que pensa sobre o assunto ou pode não se ater a pontos sobre os quais ainda não refletiu.
Feedback	Redução de ruídos. Evita desvios no objetivo do estudo. Fixação no grupo das metas propostas. Possibilidade de revisão de opiniões pelos participantes.	Pode determinar o sucesso ou insucesso do método. Risco de excluir da análise pontos de discordância.
Flexibilidade	No decorrer das discussões os participantes recebem opiniões, comentários e argumentações dos outros especialistas, podendo, assim, rever suas posições diante do assunto pesquisado. As barreiras de comunicação são superadas.	Dependendo de como são apresentados os resultados e <i>feedbacks</i> , é possível que se crie consensos, forçados ou artificiais, em que os respondentes podem aceitar de forma passiva a opinião de outros especialistas e passar a defendê-las.
Uso de especialistas	São formados conceitos, julgamentos, apreciações e opiniões confiáveis a respeito do assunto.	Possibilidade de obter consenso de forma muito rápida.
Consenso	Sinergia de opinião entre os especialistas. Identificação do motivo de divergência de opiniões.	Risco de criar um consenso artificial.
Interatividade	A interatividade foge de uma conjuntura hierárquica, pois formata as respostas e, em seguida, faz com que elas sejam compartilhadas. Adequação das respostas, pois tende a excluir excêntricas que estejam fora do contexto solicitado. Aprendizado recíproco entre os respondentes.	Rodadas interativas realizadas em rede são apontadas como desvantagens por críticos ao método. Apesar de tornar o processo mais rápido e menos oneroso, o sincronismo possibilitado pela internet, contraria o benefício de obter respostas mais elaboradas.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Fonte:** Munaretto, Corrêa e Cunha (2013).

Como se percebe, existem inúmeras vantagens e desvantagens que devem ser levadas em consideração em pesquisas com Delphi (MUNARETTO; CORRÊA; CUNHA, 2013). Por fim, o Delphi também pode ser usado como ferramenta de aprendizagem para além de instrumento de pesquisa (GUPTA; CLARKE, 1996; POWELL, 2003). Desde que “bem projetado e gerido, o Delphi pode ser um ambiente altamente motivador para os respondentes” (YOUSUF, 2007, p. 2), uma vez que estarão interagindo, mesmo que indiretamente, com outros especialistas no assunto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo caracterizar o método Delphi a partir de trabalhos realizados até então que fizeram uso dessa metodologia para a coleta de dados de campo. Pelos resultados, percebe-se que se trata de uma poderosa técnica de investigação, a qual com base na opinião de especialistas leva a resultados densos sobre temáticas importantes, complexas e abrangentes, permitindo fazer uma leitura profunda da realidade dos fenômenos que se pretende estudar. O fato de admitir um grande número de respostas que não são, quantitativamente, mensuráveis, é que diferencia o método Delphi das demais metodologias de pesquisa.

Trata-se de uma metodologia bastante apropriada para estruturar e analisar as opiniões de especialistas, por meio da busca de um consenso confiável entre os mesmos, uma vez que garante a antecipação de situações que tenderão a acontecer no futuro. O método pode ser aplicado nas mais diversas áreas do conhecimento e oferece resultados confiáveis e com custos reduzidos. Porém, é importante ressaltar que a credibilidade dos resultados vai depender, necessariamente, do cumprimento de todas as etapas de aplicação dos questionários que o método exige, bem como de uma análise rigorosa que expresse de fato o consenso entre os especialistas envolvidos.

Entre as vantagens da utilização do Delphi está o fato da amostra de entrevistados abranger apenas especialistas no assunto, uma vez que o contributo deles é, via de regra, mais válido do que o contributo daqueles que não são especialistas, oferecendo um arcabouço de respostas confiáveis e mais alinhadas com a realidade do fenômeno estudado. A possibilidade de realizar previsões em situações em que há carências de dados históricos é outra vantagem importante.

Já entre as desvantagens, pode-se citar a falta de interação entre os especialistas (comunicação verbal), a existência de membros de diferentes especialidades e culturas no grupo de entrevistados, as quais podem ser consideradas como fontes de dificuldades na utilização do Delphi. O risco de excluir da análise pontos de discordância, bem como a possibilidade de criar um consenso artificial



OBSERVADR





entre os respondentes também são algumas das desvantagens do método.

De qualquer forma, embora existam algumas limitações, é inegável o reconhecimento do amplo potencial do Delphi em pesquisas científicas, pois se trata de um método rico, que permite a prospecção de opiniões, o fomento de consensos e a identificação de temas de desacordo. À guisa de conclusão, pode-se dizer que todas as modalidades de investigação que busquem estimular o diálogo entre aqueles que mais entendem do assunto, são potencialmente mais abrangentes e inclusivas, o que é perfeitamente possível por meio da utilização do Delphi como técnica de pesquisa.

## REFERÊNCIAS

- APARICIO, G.; BASCO, R.; ITURRALDE, T.; MASEDA, A. An exploratory study of firm goals in the context of family firms: an institutional logics perspective. **Journal of Family Business Strategy**, v. 8, p. 157–169, 2017.
- AUGUSTO, B. P.; TORTORELLA, G. L. Uma análise qualitativa a partir do método Delphi das práticas enxutas e fatores críticos para implementação do Lean Healthcare. **Iberoamerican Journal of Industrial Engineering**, v. 8, n. 16, p. 238-262, 2016.
- BOWERS, M. T.; GREEN, B. C.; SEIFRIED, C. S. “Let the Marketplace Be the Judge”: The Founders Reflect on the Origins and Trajectory of NASSM. **Journal of Sport Management**, v. 28, p. 565–587, 2014.
- CANDIDO, R.; SILVA, J. R.; CORAIOLA, J. A.; LEZANA, A. G. R. Método Delphi – uma ferramenta para uso em microempresas de Base Tecnológica. **Revista FAE**, v. 10, n. 2, p. 157-164, jul./dez., 2007.
- CARTER, K. A., BEAULIEU, L. J. **Conducting a Community Needs Assessment; Primary Data Collection Techniques**. Gainesville, FL University of Florida-Institute of Food and Agriculture Studies, 1992.
- CHENG, Y. M. An exploration into cost-influencing factors on construction projects. **International Journal of Project Management**, v. 32, p. 850–860, 2014.
- CUTRIM, S. S.; TRISTÃO, J. A. M.; TRISTÃO, V. T. V. Aplicação do método Delphi para identificação e avaliação dos fatores restritivos à realização de Parcerias Público-Privadas (PPP). **Revista Espacios**, v. 38, n. 22, p. 29, 2017.
- FACIONE, P. A. **Critical thinking**: a statement of expert consensus for purposes of educational





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

assessment and instruction. Research findings and recommendations (Report). Newark: American Philosophical Association, 1990.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GONTIJO, L. P. T. **Construindo as competências do cirurgião-dentista na atenção primária em saúde**. 2007. 228 f. Tese (Doutorado em Enfermagem em Saúde Pública) - Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2007.

GRISHAM, T. The Delphi technique: a method for testing complex and multifaceted topics. **International Journal of Managing Projects in Business**, v. 2, n. 1, p. 112-130, 2009.

GUPTA, U. G.; CLARKE, R. E. Theory and application of the Delphi technique: a bibliography (1975-1994). **Technological Forecasting and Social Change**, v. 53, p. 185-211, 1996.

HIRSCHHORN, F. Reflections on the application of the Delphi method: lessons from a case in public transport research. **International Journal of Social Research Methodology**, v. 22, n. 3, p. 309-322, 2019.

KAIRALLA, A. S. S. Técnica Delphi para análise de um sistema de informação: estudo de viabilidade. **CI. Inf.**, v. 13, n. 1, p. 11-23, 1984.

KAYO, E. K.; SECURATO, J. R. Método Delphi: fundamentos, críticas e vieses. **Cadernos de Pesquisa em Administração**, v. 1, n. 4, p. 51-61, 1997.

LANDETA, J. Current validity of the Delphi method in social sciences. **Technological Forecasting and Social Change**, 73, p. 467-482, 2006.

LEMOS, F. O. **Metodologia para seleção de método de previsão de demanda**. 2006. 183 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

LINSTONE, H. A.; TUROFF, M. **The Delphi method**: Techniques and applications. Addison Wesley Newark, NJ: New Jersey Institute of Technology. Disponível em: <<https://web.njit.edu/~turoff/pubs/delphibook/index.html>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, J. B. V.; FREITAS, D. Método Delphi: caracterização e potencialidades na pesquisa em educação. **Pro-posições**, v. 29, n.2, 2018.

MELO, J. R. C.; SAMPAIO, A. H. L.; ATHAYDE JÚNIOR, G. B. Aplicação do método Delphi para proposição de critérios para proteção de mananciais de abastecimento de água. **Revista**



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Eletrônica de Gestão e Tecnologias Ambientais**, v. 2, n. 1, p. 20-37, 2014.

MIRANDA, G. J.; NOVA, S. P. C. C.; CORNACCHIONE JR., E. B. Dimensões da qualificação docente em contabilidade: um estudo por meio da técnica Delphi. In: **Anais do 12º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**. São Paulo, USP, 2012.

MORICOCCHI, L.; PINO, F. A.; VEGRO, C. L. R. Método Delphi como alternativa para previsão de safras: o exemplo do café. **Informações Econômicas**, v. 25, n. 12, 1995.

MUNARETTO, L. F.; CORRÊA; H. L.; CUNHA, J. A. C. Um estudo sobre as características do método Delphi e de grupo focal, como técnicas na obtenção de dados em pesquisas exploratórias. **Rev. ADM. UFSM**, v. 6, n. 1, p. 09-24, jan./mar. 2013.

OSBORNE, J.; COLLINS, S.; RATCLIFFE, M.; MILLAR, R.; DUSCHL, R. What “Ideas-about-Science” should be taught in school science? A Delphi study of the expert community. **Journal of Research in science teaching**, v. 40, n. 7, p. 692-720, 2003.

PADILHA, M. L. M. L. **Indicadores de desenvolvimento sustentável para o setor têxtil**. 2009. 311 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

POLLAND, C.; POLLAND, R. Research priorities in education technology: a Delphi study. **Journal of Research on Technoloy in Education**, v. 37, n. 2, p. 145-160, 2004.

POWELL, C. The Delphi technique: myths and realities. **Journal of Advanced Nursing**, v. 41, n. 4, p. 376-382, 2003.

RIBEIRO, J. C. J.; HELLER, L. Indicadores ambientais para países em desenvolvimento. **Biblioteca virtual de desarrollo sostenible y salud ambiental**. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsAIDIS/PuertoRico29/junque.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

ROWE, G.; WRIGHT, G. The Delphi technique as a forecasting tool: issues and analysis. **International Journal of Forecasting**, 15, p. 353-375. 1999.

SANTOS, T. A. Método Delphi aplicado em pesquisas de gestão de projetos: uma perspectiva além do consenso. In: VII SINGEP – Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade. **Anais do VII SINGEP**. São Paulo – SP, 2018.

SCAPOLO, F.; MILES, I. Eliciting experts’ knowledge: a comparison of two methods. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 73, n. 6, p. 679–704, 2006.

SCARPARO, A. F.; LAUS, A. M.; AZEVEDO, A. L. C. S.; FREITAS, M. R. I.; GABRIEL, C.S.; CHAVES, L. D. P. Reflexões sobre o uso da técnica Delphi em pesquisas na enfermagem. **Revista da Rede de Enfermagem do Nordeste**, v. 13, n. 1, p. 242-251, 2012.



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SILVA, R. F.; TANAKA, O. Y. Técnica Delphi: identificando as competências gerais do médico e do enfermeiro que atuam em atenção primária de saúde. **Revista da Escola de Enfermagem - USP**, v. 33, n. 3, p. 207-216, 1999.

SPICKERMANN, A.; ZIMMERMANN, M.; VON DER GRACHT, H. A. Surface-and deep-level diversity in panel selection - Exploring diversity effects on response behaviour in foresight. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 85, p. 105–120, 2014.

VEIGA, T. B.; COUTINHO, S. S.; TAKAYANAGUI, A. M. M. Aplicação da técnica DELPHI na construção de indicadores de sustentabilidade. **IX Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v. 9, n. 4, p. 31-45, 2013.

WRIGHT, J. T. C.; GIOVINAZZO, R. A. Delphi – uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo. **Caderno de Pesquisa em Administração**, v. 1, n. 12, p. 54-65, 2000.

YOUSUF, M. I. Using experts' opinions through Delphi technique. **Practical Assessment, Research & Evaluation**, v. 12, n. 4, p. 01-09, 2007.



OBSERVADR





## ST2 – TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

### DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO EXTREMO OESTE DE SANTA CATARINA: A ABORDAGEM DA CESTA DE BENS E SERVIÇOS TERRITORIAIS

### TERRITORIAL DEVELOPMENT IN THE FAR WEST OF SANTA CATARINA STATE: THE BASKET OF TERRITORIAL GOODS AND SERVICES APPROACH

Andréia TECCHIO<sup>1</sup>, Adinor José CAPELLESSO<sup>2</sup>, Clovis DORIGON<sup>3</sup>, Ademir Antonio CAZELLA<sup>4</sup>

**Resumo:** O referencial teórico-metodológico da Cesta de Bens e Serviços Territoriais (CBST) possibilita identificar e valorizar um conjunto articulado de recursos e ativos territoriais, a exemplo de produtos típicos e serviços associados ao turismo rural e a circuitos curtos de comercialização, além de atributos ambientais, paisagísticos, históricos e culturais, bem como a ação articulada de atores sociais na promoção de desenvolvimento territorial. Nessa perspectiva, o objetivo deste artigo consiste em identificar bens, produtos e serviços que promovem o desenvolvimento territorial, ou que podem ser mobilizados para esta finalidade nos municípios que compõem a Associação dos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina (Ameosc). Para tanto, realizou-se uma pesquisa de campo em agosto de 2019, quando dezesseis atores foram entrevistados. A trajetória histórica da região pesquisada mesclou elementos culturais dos diferentes povos, os quais são ressignificados ao longo do tempo. Os principais ativos territoriais da Ameosc são a *Oktoberfest*, as sementes crioulas e os produtos coloniais. Os recursos que podem ser ativados são o turismo rural, de aventura e histórico-cultural; locais para a realização de eventos e de lazer e a tríplice fronteira. A metodologia da CBST aponta para a necessidade de os atores territoriais construir sinergias entre diferentes atividades de qualidade que compõem o território. Os resultados da pesquisa indicam a necessidade de adaptar o referencial teórico-metodológico da CBST para que a vulnerabilidade social de parcela da população seja beneficiada pelas ações de desenvolvimento territorial.

**Palavras chaves:** Cesta de bens e serviços territoriais. Desenvolvimento territorial. Ativos e recursos.

The theoretical and methodological framework of the Basket of Territorial Goods and Services (BTGS) makes it possible to identify and value an articulated set of territorial resources and assets, such as typical products and services associated with rural tourism and short marketing circuits, in addition to landscape and environmental, historical and cultural attributes, as well

<sup>1</sup>Pós-Doutoranda “Voluntária” no PGA/UFSC. E-mail: deiatecchio@yahoo.com.br.

<sup>2</sup>Professor do Instituto Federal de Santa Catarina, campus São Miguel do Oeste. E-mail: adinor.capellesso@ifsc.edu.br.

<sup>3</sup>Doutor em Engenharia da Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: cdorigon@epagri.sc.gov.br.

<sup>4</sup>Doutor em Ordenamento Territorial junto ao Centre d'Etudes Supérieures d'Aménagement -Tours/França E-mail: aacazella@gmail.com.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

as the articulated action of social actors in promoting territorial development. In this perspective, the objective of this article is to identify goods, products and services that promote territorial development, or that can be mobilized for this purpose in the municipalities that make up the Association of Municipalities in the Far West of Santa Catarina (Ameosc). To this end, a field research was carried out in August 2019, when sixteen actors were interviewed. The historical trajectory of the researched region merged cultural elements from peoples with different origins, which have been reframed over time. Ameosc's main territorial assets are Oktoberfest, indigenous seeds and typical food products made by family farmers. The resources that can be activated are rural, adventure and historical-cultural tourism; places for events and leisure and the triple frontier. The BTGS methodology points to the need for territorial actors to build synergies between different quality activities that make up the territory. The research results indicate the need to adapt the BTGS theoretical-methodological framework so that the part of population in social vulnerability is benefited by territorial development actions.

**Keywords:** Basket of Territorial Goods and Services. Territorial development. Assets and resources.

## INTRODUÇÃO

Até os anos 1980, os estudos sobre o desenvolvimento concebiam o espaço como o simples suporte das atividades econômicas. As diferenças naturais e locais explicariam a especialização das regiões diante da dinâmica econômica homogeneizante, desconsiderando os atores enquanto protagonistas da construção social de mercados. As análises de experiências que fugiam a essa lógica, com notório pioneirismo dos estudos sobre os distritos industriais italianos, evidenciaram a necessidade de incorporar elementos sociais, políticos, ambientais e culturais do espaço geográfico (CARRIÈRE, CAZELLA, 2006; CAZELLA, 2002). Essas dimensões com foco no processo de mobilização de atores, que empreendem de forma coletiva estratégias de adaptação aos limites externos, criam um projeto de desenvolvimento com base na “identificação coletiva com uma cultura e um território” (PECQUEUR, 2005, p. 12-13). Em síntese, a ação dos atores pode especificar ativos que diferencia um território dos demais, dando origem a projetos de desenvolvimento alicerçados no território.

O desenvolvimento territorial é favorecido por características que permitem ancorar a ação econômica em recursos específicos e nos atores do território (PECQUEUR, 2005). O enfoque territorial é a base para a abordagem teórico-metodológica da Cesta de Bens e Serviços Territoriais (CBST), elaborada a partir de pesquisas realizadas em territórios franceses por um grupo de pesquisadores de Grenoble, a partir da década de 1990. A CBST busca evidenciar as possibilidades de sinergia entre produtos e serviços valorizados por diferentes dinâmicas de atores sociais de um território (PECQUEUR, 2005; MOLLARD, PECQUEUR, 2007).

Respeitadas as diferenças de contextos, uma análise ancorada no enfoque da CBST no Brasil se justifica devido à abundância de estudos sobre desenvolvimento territorial desprovidos de referencial teórico-metodológico e à existência de escassos trabalhos científicos que recorrem a esse enfoque (CAZELLA et al., 2019). Os estudos já realizados com esse referencial em territórios catarinenses indicam a necessidade da sua adaptação para contemplar o contexto brasileiro; incluindo questões como a vulnerabilidade social; a pobreza; o acesso inadequado aos meios de produção, como a terra, por uma parcela da população rural, bem como a



OBSERVADR





governança territorial e processos de desenvolvimento inclusivos (CAZELLA et al., 2019; HORA, 2019; MILANO, et al., 2019; PAULA, 2019).

O objetivo principal deste artigo consiste em aplicar o referencial teórico-metodológico da CBST na identificação de bens, produtos e serviços que já estejam sendo mobilizados por iniciativa coletiva de atores territoriais ou que representam um potencial a ser valorizado em projetos de desenvolvimento territorial. O recorte geográfico do estudo contemplou a Associação dos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina (Ameosc), que é composta por dezenove municípios. Essa escolha levou em consideração os seguintes aspectos: i) a região é formada por municípios rurais, distantes de grandes centros urbanos e com economia dependente de atividades agropecuárias; ii) a Ameosc articula a representação política desses municípios com o objetivo de desenvolver ações conjuntas para fortalecer o desenvolvimento regional; iii) existência de iniciativas que buscam valorizar recursos territoriais específicos na linha preconizada pelo enfoque da CBST; e iv) conhecimento prévio de pesquisadores de projeto sobre este enfoque, que atuam ou atuaram profissionalmente no Oeste de Santa Catarina.

A pesquisa de campo consistiu em realizar um inventário preliminar de recursos e ativos territoriais conduzido em agosto de 2019, nos municípios de Anchieta, Dionísio Cerqueira, Guaraciaba, Guarujá do Sul, Itapiranga e São Miguel do Oeste. A seleção dos entrevistados buscou contemplar atores públicos, privados e associativos que promovem ações, mesmo que dispersas, que convergem para a construção de uma CBST. Assim, contemplou-se atores-chave que contribuem: i) em projetos que destoam da produção agrícola orientada às *commodities*; ii) em serviços ligados à cultura e ao patrimônio natural; iii) em organizações sindicais ligadas a agricultura familiar; e iv) na atuação regional via organizações coletivas públicas e privadas.

Ao todo foram realizadas catorze entrevistas, sendo que em duas delas contou-se com a presença de dois atores, totalizando dezesseis inqueridos. Os mesmos pertencem a três grandes categorias socioeconômicas: i) pública: dois prefeitos, três agentes de assistência técnica, dois agentes de turismo, um secretário de uma instituição intermunicipal e um secretário municipal de agricultura; ii) privados: um empresário da área do ecoturismo e iii) associativos: duas lideranças de sindicatos de trabalhadores rurais e um de empregadores rurais, um presidente de cooperativa e dois agentes da área da economia solidária. Em que pese tal distinção metodológica, a fronteira entre essas três esferas é tênue, pois os atores transitam entre elas ou mantêm vínculos com suas atividades econômicas privadas de origem.

Além desta introdução, este artigo está organizado em quatro seções. A primeira apresenta a formação social e espacial do Oeste catarinense. A segunda discute o referencial teórico-metodológico da CBST. A terceira e a quarta abordam respectivamente, os ativos e os recursos territoriais dos municípios que integram a Ameosc. Nas considerações finais, analisamos a composição da cesta, bem como do denominado “efeito cesta”.

### **Formação social e espacial da região Oeste de Santa Catarina**

A formação socioespacial do Oeste catarinense pode ser analisada em três fases de ocupação, cada qual com protagonistas de povos étnicos distintos. A primeira se refere à ocupação original



## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

feita por povos indígenas das etnias Kaingang e Guarani; a segunda corresponde à ocupação cabocla, intensificada no final do século XIX; e a terceira iniciada nas primeiras décadas do século XX, promovida por projetos de colonização que atraiu descendentes de imigrantes europeus vindos do Rio Grande do Sul (D'ANGELIS, 1995; POLI, 2006).

A presença de povos Kaingangs e Guaranis é retratada por estudos sobre o período pré-colombiano. No Século XIX incorporam-se populações caboclas ligadas ao ciclo econômico da erva-mate (D'ANGELIS, 1995; NÖTZOLD, 2003). Esses povos mantinham um regime de ocupação seminômade facilitada pela baixa densidade demográfica e pela inexistência de títulos de propriedade sobre a terra. Como o modo de vida dos indígenas e caboclos não atendia às pretensões econômicas do Estado imperial, a opção foi “liberar as suas terras para a formação de colônias, incentivando-os a transformarem-se em mão de obra utilizável na agricultura” (NÖTZOLD, 2003, p. 79-80).

A construção da ferrovia São Paulo-Rio Grande cruzando o Oeste Catarinense ocorreu na primeira década do Século XX. A empresa norte americana *Brazil Railway Company*, responsável pela construção, recebeu como parte do pagamento faixas de terra de até quinze quilômetros de cada lado da linha, além da autorização para explorar toda a madeira nelas existente. Oficialmente, essas terras eram consideradas devolutas, mas, na realidade, eram ocupadas por caboclos, que se tornaram protagonistas da Guerra do Contestado entre 1912-1916 (VALENTINI, RADIN, 2011). Essa Guerra resultou na morte de milhares de pessoas e a persistência de um número expressivo de famílias caboclas sem terra. Para além do conflito com os caboclos, algumas áreas próximas à ferrovia já eram tituladas. Como compensação, o Estado brasileiro repassou à empresa os títulos das terras que representam os atuais municípios do Extremo Oeste catarinense, excetuando-se três fazendas já previamente tituladas. Essas áreas deveriam ser colonizadas até 1930, sob pena de retornarem ao controle do Estado. Para evitar a perda desse direito, a empresa norte americana terceirizou a ocupação para diversas empresas de colonização (CAPELLESSO, 2016).

As empresas colonizadoras venderam lotes de aproximadamente 24 ha, principalmente para descendentes de imigrantes italianos e alemães vindos do Rio Grande do Sul. Esses se dedicaram basicamente à agricultura e introduziram um novo sistema de produção, provocando uma ruptura, não sem conflitos, com o sistema tradicional de posse e uso da terra praticado pelos povos tradicionais (RENK, 2006; VALENTINI, RADIN, 2011). A partir da década de 1950, a expansão urbana do País impulsionou o comércio da produção agropecuária, fomentando a modernização do setor agroindustrial na região Oeste de Santa Catarina. Esse polo de inovação tecnológica constituiu o maior complexo agroindustrial de derivados de suínos e aves da América Latina, incorporando muitos agricultores familiares (MIOR, 2005; DORIGON, RENK, 2011).

A partir da crise econômica que se intensificou no Brasil na metade da década de 1980, muitos colonos passaram a ter dificuldades para assegurar a sua reprodução social. Os pequenos lotes já não eram mais passíveis de divisão por herança e os preços elevados das terras as tornaram obstáculos para ampliar a escala, necessária para competir no mercado. Esse período é marcado por três fenômenos: i) êxodo rural de famílias; ii) intensificação das migrações em busca de novas áreas para praticar agricultura, principalmente, no Centro-Oeste do Brasil; e iii)



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

organização social e política via renovação do sindicalismo rural e criação de movimentos sociais, dentre os quais os de luta pela reforma agrária (ROVER, 2009; MEDEIROS, 1989).

O modelo agrícola de “modernização” da agropecuária nas atividades de suínos e aves passou por um processo de seleção excludente. Como resultado, o Censo Agropecuário 2006 registrou a suinocultura comercial em cerca de 7% do total de estabelecimentos agropecuários do Extremo Oeste Catarinense, enquanto a avicultura comercial era praticada por cerca de 2%. A dificuldade econômica que assolou a maior parte das famílias na década de 1990 foi contornada com a promoção da cadeia produtiva do leite. Essa cadeia se expandiu até por volta de 2010, quando passou a operar uma seleção excludente. Respeitadas as diferenças técnicas em relação aos ciclos anteriores, muitos agricultores não dispõem de condições para continuar na bovinocultura de leite, carecendo de alternativas para viabilizar sua reprodução social na atividade (CAPELLESSO, 2016).

Em paralelo ao leite, a partir da década de 1990, novas alternativas foram construídas por agricultores familiares, apoiados principalmente por organizações sociais (NIEDERLE et al., 2014), a saber: produção de alimentos agroecológicos; manutenção e recuperação de sementes crioulas; diversificação produtiva; produção, transformação e comercialização de produtos coloniais em pequenas agroindústrias familiares ou cooperativas e construção de novos mercados (MIOR, 2005, DORIGON e RENK, 2011; BUSATO et al, 2015; GONÇALVES, 2016; GRISA et al., 2020). Essas atividades se configuram enquanto iniciativas que se aproximam do enfoque da CBST.

### **Cesta de bens e serviços territoriais: ativos e recursos específicos**

As elaborações sobre a CBST na década de 1990 tiveram por base um estudo pioneiro no território de Baronnies, localizado no departamento de Drôme, Sul da França. Esse território não apresentava as características naturais favoráveis à “modernização” da agricultura, ficando relegado à marginalização econômica nas décadas de 1960 e 1970. Essa situação começou a ser revertida a partir da metade da década de 1980, quando a valorização de recursos territoriais específicos começou a ser operada. Um conjunto de fatores passou a ser mobilizado, inicialmente, de forma dispersa: turismo, residências secundárias, biodiversidade, atributos ligados às amenidades rurais (paisagens, relevo montanhoso, silêncio, flora, fauna, entre outras), patrimônio arquitetônico preservado, produtos típicos e qualidade dos serviços públicos e privados (HIRCZAK et al., 2008; HIRCZAK; PECQUEUR; MOLLARD, 2004).

O estudo no território de Baronnies analisou a relação entre oferta e demanda do conjunto de bens e serviços territoriais. Ao evidenciar a necessidade de articularem-se uns aos outros para valorizar seu potencial, o conceito de CBST começou a ser formulado, o qual contempla a noção de renda de qualidade territorial (MOLLARD, PECQUEUR, 2007). A cesta se constituiu em volta de um produto líder, o óleo de oliva, que reuniu outros produtos de longa tradição, a exemplo de derivados de óleo de oliva (sabão, pasta de azeitonas pretas), vinhos, lavanda, óleos essenciais e plantas aromáticas. Esses produtos se reforçam mutuamente e geram uma renda decorrente da qualidade territorial, que promove um círculo virtuoso de desenvolvimento territorial (MOLLARD, 2001; PECQUEUR, 2001).



OBSERVADR







## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O efeito CBST está correlacionado à valorização de diversos produtos e serviços, com destaque para o turismo e os mercados de proximidade, em torno de uma construção cognitiva em escala territorial. Ao adquirir um produto, o consumidor descobre as especificidades dos demais e passa a utilizar os produtos da cesta. A cesta é “a expressão de uma oferta específica, composta e territorial” (PECQUEUR, 2001, p. 45, tradução nossa). Embora cada bem ou serviço possa ser vendido separadamente, o saldo positivo do consumo do conjunto de produtos deve ser superior à soma do saldo positivo do consumo individual de cada produto.

Na competição entre territórios, a situação ou raridade dos recursos vai condicionar o tipo de desenvolvimento em cada território (PECQUEUR, 2005). Recursos são objetos materiais (um produto) ou imateriais (saber fazer, patrimônio cultural), cujo valor seja reconhecido localmente, podendo ser valorizado individual ou coletivamente. A noção de recursos é transversal e se refere a todos os campos de atividades. Num território um recurso não se limita a “um produto e um uso”, pois pode ser objeto de diversas e complementares valorizações, por diferentes usuários. Por exemplo, um queijo pode estar associado a um saber-fazer, tradições, heranças culinária, entre outros aspectos. “Ativar um recurso territorial é assim criar elos de complementaridades, de sinergias, entre uma diversidade de valorizações” (PERRON, JANIN, 2014, p. 19, tradução nossa).

Os fatores a explorar, a organizar ou a revelar são denominados recursos territoriais, constituindo-se em uma reserva ou um potencial que pode se transformar em ativos territoriais pela ação dos atores. Entre recursos e ativos há uma escala gradativa que depende das condições de produção ou de criação de tecnologia para ativação. Os recursos e ativos podem ser classificados em genéricos, quando são comuns a diferentes territórios, e específicos, quando sua presença e transferência para outro território é de difícil execução. Os valores e os potenciais dos ativos e recursos genéricos independem do lugar onde são produzidos, podendo ser transferidos de um território a outro sem grandes custos de transferência. Se as estratégias do território se alicerçarem em recursos genéricos, a diferenciação se dará por pouco tempo. Já o valor dos ativos específicos não pode ser transferido ou resulta em custos de transferência nem sempre compensatórios, o que confere maior consistência no processo de diferenciação (COLLETIS, PECQUEUR, 2005; PECQUEUR, 2005).

### Possíveis componentes da CBST no Extremo Oeste Catarinense

A trajetória histórica do Oeste de Santa Catarina mesclou elementos culturais dos diferentes povos que a habitam, os quais são ressignificados no tempo. Os produtos coloniais e as festas típicas têm profunda relação com a agropecuária e a diversidade de saberes. A essas iniciativas se associam a construção de algumas experiências de valorização de recursos naturais ligadas ao turismo, ao processamento de alimentos em unidades familiares e artesanato.

A cultura dos descendentes de imigrantes europeus vem sendo valorizada em alguns municípios, com destaque para a organização de eventos que buscam manter vivos conhecimentos e costumes tradicionais por meio da valorização de produtos, saberes e recursos diversos. Os municípios que mais se destacam na promoção de grandes eventos que atraem visitantes de toda a região e mesmo de outros estados são Itapiranga (16.872 habitantes) e



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Anchieta (5.638 habitantes), que promovem, respectivamente, a *Oktoberfest* e a Festa das Sementes Crioulas (DORIGON et al., 2015).

A primeira *Oktoberfest* do Brasil foi realizada em Itapiranga, mais precisamente na Linha Presidente Becker, em 1978. Conhecida como “Berço Nacional da *Oktoberfest*”, em clara disputa de reputação com festa homóloga realizada a partir dos anos 1980 no município de Blumenau, na região do Vale do Itajaí. Inspirada na festa original de Monique, Alemanha, a Linha Presidente Becker foi colonizada por imigrantes alemães que chegaram diretamente à região na década de 1930. Esse evento tem forte articulação com o movimento internacional de valorização das micro cervejarias, com apelo para o artesanal e os sabores diferenciados.

Para fortalecer e dar visibilidade a produtos e serviços vinculados às especificidades do município de Itapiranga foi constituído, em 2018, o selo “Itapiranga: Naturalmente bela, genuinamente alemã”. Esse selo busca valorizar características da colonização, tradições e cultura local. Essa iniciativa municipal de constituição de uma “marca coletiva” suscita o debate de como integrar iniciativas de cooperação e de valorização de produtos e serviços municipais com a perspectiva territorial.

Em Anchieta, a Festa das Sementes Crioulas ocorre desde 2000 e tem como objetivo principal a valorização da agrobiodiversidade. Sua origem está ligada a uma iniciativa de resgate dos produtos e saberes dos agricultores em um projeto organizado pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais, em parceria com a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri). O evento começou com caráter regional e ganhou expressão nacional, com a participação de pessoas de quase todos os estados brasileiros e de alguns países vizinhos. Essa Festa associa elementos da alimentação local, com destaque para os produtos e artesanatos derivados de milho crioulo, além de palestras, cursos e oficinas sobre o tema da agrobiodiversidade.

A valorização de sementes crioulas conta com o apoio da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por meio de pesquisas e projetos de extensão desde 2002. Recentemente, pesquisadores desta Universidade vêm apoiando o processo de Indicação Geográfica do Milho Crioulo, ainda em construção. Outra característica da Festa das Sementes Crioulas é que sua organização envolve instituições públicas em parceria com organizações da sociedade civil e com participação popular. Essa particularidade contribuiu para dar visibilidade ao município, que grande potencial de promover a paisagem natural rica em cachoeiras.

A Festa do Milho Crioulo está também articulada aos movimentos sociais rurais que integram a Via Campesina, cuja presença é expressiva no Extremo Oeste do estado além de algumas Organizações Não Governamentais (ONG). Esses movimentos e atores sociais fazem parte de um movimento denominado por Portilho (2008) de “ambientalização do consumo”, críticos do excessivo processo de industrialização da agricultura e articulados em torno da agroecologia.

Uma modalidade de serviço que começa a ganhar expressão em municípios da região está associada à atividade de formação ou capacitação. Trata-se de cursos de curta duração, técnicos e superiores, que capacitam profissionais para atuar no setor da agropecuária e industrialização de alimentos. Diversos atores entrevistados relataram que a maioria dos egressos atua nas



OBSERVADOR DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

grandes agroindústrias, mas há casos de jovens rurais que buscam capacitação para trabalhar na agropecuária e/ou em pequenos empreendimentos agroindustriais familiares. Os cursos são oferecidos pelo Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) *campus* de São Miguel do Oeste, Centro de Educação Profissional Getúlio Vargas de São Miguel do Oeste (Cedup), a Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc) e a Unidade Central de Educação Faem Faculdade (UCEFF) de Itapiranga. Ademais, as casas familiares rurais<sup>iv</sup> e a Epagri qualificam agricultores no que concerne aos sistemas produtivos e industrialização e comercialização de produtos.

Uma iniciativa privada, o “Eventos Park”, com estrutura para realizar eventos, localizado no município de Tunápolis (4.543 habitantes), complementa essa modalidade específica de serviços. Além de salas para reuniões, há um parque aquático e uma fábrica própria do Chopp Pak Bier. A produção do Chopp é artesanal e a caldeira aquece o salão de inverno. Além disso, há cabanas para as pessoas se hospedarem e uma tirolesa, numa clara aposta em espaço de formação e turismo.

No que concerne ao turismo, se destacam a *Oktoberfest* e a festa das sementes crioulas, mas também atividades de voo livre, balonismo, valorização de belezas naturais (cachoeiras, rio Uruguai), pontos geográficos singulares (Marco Grande em Dionísio Cerqueira) e outras formas de turismo rural. Nos últimos anos, diversos empreendimentos turísticos e de lazer foram estruturados na região pela iniciativa privada. Merecem destaque as modalidades de turismo de aventura, turismo histórico e lazer. No final de 2017, foi lançado a rota turística “Caminhos da Fronteira”, cujo trabalho de levantamento e organização foi desenvolvido durante dois anos pela Ameosc e pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Essa Rota contempla aproximadamente vinte e cinco atrações turísticas de dezessete municípios da região.

Em Anchieta, a empresa Ar Livre Ecoturismo começou a operar em 2015 na modalidade de turismo de aventura. O diferencial e principal atrativo identificado pelo seu proprietário são as mais de 120 cachoeiras catalogadas. Segundo esse entrevistado, Anchieta é o município com mais quedas da água do estado de Santa Catarina. Entre suas ações destaca-se a Rota dos Cânions, que tem diversas opções de pacotes para que os turistas possam conhecer as quedas d’água. Os agricultores familiares proprietários de terras onde se encontram as cachoeiras firmaram contratos com a empresa. Essa se responsabiliza pelos possíveis riscos e os agricultores são remunerados por visita. No restaurante da empresa são oferecidas refeições com pratos típicos da região, sendo que a maioria dos alimentos é adquirida de agroindústrias de agricultores familiares – embora a exigência de legalização sanitária limite a inclusão de muitos produtos.

A Ar Livre Ecoturismo tem parceria com a empresa NoaR Skydive, que oferece passeios de balão. Esse serviço possui como diferencial, em comparação com outros locais onde o balonismo é praticado, o fato de o balão subir até 3.000 metros, devido a existência de vales que favorecem a atividade. O balão não possui lugar definido de pouso, sendo comum que as famílias rurais em cujas propriedades ocorrer o pouso ofereçam refeição aos turistas, enquanto esses esperam o transporte de retorno pela empresa. Os turistas predominantemente originários dos três estados do Sul e de São Paulo são atraídos também pelos baixos preços dos serviços



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

prestados em comparação com serviços semelhantes disponíveis em outras regiões brasileiras, além da beleza da paisagem da região, formada pelo mosaico típico das propriedades da agricultura de base familiar, associada à topografia acidentada e cachoeiras e pela possibilidade do contato com a cultura local, em especial do meio rural.

Nesse mesmo ramo de serviços, o município de Barra Bonita (1.677 habitantes) destaca-se a prática do parapente. O local é de fácil acesso e com boas condições de vento. O empreendimento é administrado pelo Clube de Voo Livre Torre dos Ventos, que inclusive já sediou uma etapa do Circuito Catarinense de Permanência e Pouso. Além de tornar o município referência no voo simples e duplo, a empresa Macroturismo oferece também um roteiro de aventura com canoagem nas corredeiras.

O Marco Grande é o monumento que indica a divisa entre dois países (Brasil e Argentina), três estados (Santa Catarina, Paraná e Misiones) e três municípios (Dionísio Cerqueira, Barracão e Bernardo de Irigoyen). As cidades desses três municípios formam a tríplice fronteira e são chamadas de trigêmeas. As cidades de Dionísio Cerqueira e Barracão são separadas por uma linha imaginária, imperceptível pelas pessoas que ali transitam. O acesso a Bernardo de Irigoyen pode ser feito a pé, atravessando o canteiro do Lago Internacional. A divisa com a Argentina promove também o turismo regional relacionado ao comércio, pois há o deslocamento de habitantes da região para fazer compras, especialmente de vinhos.

Diversos municípios estão promovendo o turismo rural, embora a iniciativa seja ainda incipiente. Diferentes rotas, além de ofertar café da manhã, almoço e lanche da tarde, proporcionam a contemplação de belezas naturais e visitas a empreendimentos de produtos típicos da agricultura familiar. Entretanto, essas iniciativas enfrentam algumas limitações, a exemplo da dificuldade de oferecer alimentos produzidos pelas famílias nas refeições das rotas devido às exigências dos órgãos fiscalizadores. O município de São João do Oeste (6.381 habitantes) se diferencia dos demais por dispor de uma estrutura privada de piscinas, com águas termais consideradas as mais quentes do Brasil, esporte de aventura na natureza (trilhas, cachoeiras, passeios de cavalo e charrete), esporte de aventura (tiroleza, pêndulo, escalada), áreas de *camping*, espaço esportivo, centro de eventos, gastronomia, além de lojas que comercializam diversos produtos.

No que concerne ao turismo histórico, à região conta com o maior museu localizado na área rural da América Latina, no município de Guaraciaba (10.090 habitantes). Esse museu possui mais de 7.500 peças coletadas e doadas por moradores da região desde 1964. Atualmente, essas peças estão agrupadas em quatro períodos históricos: vulcânico (pedras), indígena (ferramentas, madeiras, argila), caboclo (ferramentas) e colonizador (objetos utilizados desde o início da colonização até a chegada da energia elétrica).

O artesanato é outro ativo territorial ligado à tradição de costura criativa (bonecas, crochê, tricô, bolsas, toalhas de prato), artesanatos diversos feitos com palha de milho e de trigo e bambu, bem como cuias para fazer chimarrão, entre outros. Os artesões do território contam com o apoio da ONG “Instituto Acordar”, que tem sede em São Miguel do Oeste e atuação no Sul do Brasil. Este Instituto é uma associação privada sem fins lucrativos, fundado em 2007, cujo principal objetivo é promover o desenvolvimento humano, social e ambiental. De maneira



OBSERVADR





específica, o Instituto fornece cursos de aperfeiçoamento e contribui na organização de artesões, geralmente que vivem em situação de vulnerabilidade social, bem como na comercialização dos produtos em feiras de economia solidária e exposições realizadas na região. Apenas alguns municípios possuem lojas específicas às quais o artesanato é vendido.

### Recursos Territoriais

Diversos recursos territoriais foram apontados pelos atores entrevistados, os quais quase não são aproveitados para o desenvolvimento do território. Embora constituam uma riqueza potencial, são mobilizados de forma pontual e podem ser melhor explorados pelos arranjos de atores. Entre eles pode-se mencionar a cultura cabocla, outros atrativos turísticos ligados às paisagens naturais, alimentos agroecológicos e processados de forma artesanal e a história da passagem pela região da Coluna Prestes.

Em que pese o fato de uma parcela significativa dos habitantes de origem cabocla permanecerem na condição de pobreza (TECCHIO et al., 2019) e de ser estigmatizada pelos colonizadores descendentes de europeus, a cultura cabocla vem passando por um processo de reconhecimento e valorização. Esse grupo étnico e cultural está mais presente em Dionísio Cerqueira e Palma Sola e, em especial, nos assentamentos da reforma agrária de São Miguel do Oeste. Essa cultura se diferencia daquela dos descendentes de imigrantes europeus pelos hábitos alimentares, pela sua relação com os mercados e seu *ethos* relacionado ao trabalho e à natureza (RENK, 2006; DORIGON, RENK, 2018). A presença da influência cabocla se faz presente também na valorização das sementes crioulas e em eventos e festas típicas. Há atualmente interfaces com a cultura dos colonos de origem europeia, que podem ser observadas, por exemplo, na Festa do Milho Crioulo e na Festa dos Produtos da Roça realizada em Guaraciaba (DORIGON et al., 2015). Essas especificidades da cultura cabocla, presentes na gastronomia, na valorização das sementes crioulas, na agroecologia, nas festividades, são importantes recursos que podem ser mobilizados para lograr o efeito cetera, tanto na produção de alimentos de qualidade diferenciada quanto na promoção do turismo rural.

A passagem da Coluna Prestes pelos municípios da região pesquisada em 1925, entre eles Guaraciaba, Descanso e Dionísio Cerqueira, é um componente do turismo histórico. Há vestígios da Coluna que permanecem a céu aberto, a exemplo de marcos erguidos no meio da mata, trincheiras onde os combatentes se protegiam, cruzeiros em memória daqueles que morreram por enfermidades, além de objetos que são encontrados por agricultores e que são identificados como sendo da Coluna Prestes. Não obstante, esses locais não estão sequer catalogados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico e a população local e turistas conhecem parcialmente o significado da Coluna Prestes no contexto histórico brasileiro.

Embora muitos produtos coloniais já tenham sido ativados, persiste o potencial para ampliar a diversidade e o volume da produção e o processamento. Essa possibilidade passa por ampliar o conhecimento entre os habitantes da região e por ações que permitam acessar mercados em outras regiões do estado e País. Um dos grandes desafios está relacionado à garantia da qualidade diante das adequações necessárias para atender a legislação sanitária. Quando a exigência de conformidade sanitária altera as características do produto, a exemplo da pasteurização do leite para produzir o queijo colonial, compromete-se a tipicidade. Um caminho



## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

é caracterizar por métodos técnicos e científicos tais processos com o propósito de demonstrar a seguridade das práticas tradicionais.

O queijo colonial de leite cru é um produto que tem sua comercialização na atualidade restrita a mercados informais, já que não atende formalmente as normas sanitárias. Para contornar esse gargalo está em andamento na região um projeto com o objetivo de caracterizar os distintos produtos fabricados à base de leite cru, verificar as possibilidades de adequação sanitária sem comprometer as características de qualidade e analisar a estruturação futura de canais de comercialização desses produtos. O projeto é financiado pela Prefeitura de São Miguel do Oeste e desenvolvido por pesquisadores e extensionistas rurais da Epagri e do IFSC, *campus* São Miguel do Oeste, bem como técnicos da prefeitura. A pesquisa se propõe a gerar subsídios para a elaboração de um regulamento técnico de identidade e qualidade do queijo colonial, o qual servirá de marco legal para o Serviço de Inspeção Municipal. Esse regulamento suprirá um gargalo presente na maior parte de outros municípios da região, que têm interesse em apoiar a produção de queijo colonial artesanal.

A valorização de produtos coloniais pode ganhar impulso com sua associação ao turismo, com foco nos visitantes que participam das principais festas e eventos da região ou que passam pela BR 282. Entre os alimentos com esse potencial estão os panificados, doces, geleias, lácteos, queijos e outros derivados do leite, embutidos de suínos, derivados de cana de açúcar e farinha de milho e o vinho colonial. A produção de alimentos tem margem para a ampliação de sistemas produtivos ligados à olericultura, fruticultura, frango caipira, mel, ovos, peixes, arroz, trigo, centeio e cevada, todos apontados por diversos entrevistados.

Os produtos agroecológicos estão presentes em diversos municípios da região da Ameosc. A principal organização que atua com o tema é a Rede Ecovida de Agroecologia (DAMBRÓS; ARL, 2015), por meio de um Núcleo, composto por cerca de trinta famílias. A esses se somam agricultores independentes com certificação de conformidade orgânica por auditoria. A assistência técnica para a produção agroecológica é prestada por técnicos de ONG, projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural, da Epagri e de prefeituras. Vários entrevistados relataram que a busca por alimentos tradicionais mais saudáveis e orgânicos vêm aumentando, havendo potencial para ampliar esse sistema produtivo. As experiências exitosas fora das cadeias de *commodities* mostram que, até o momento, as possibilidades de sucesso se intensificam quando orientadas à oferta de produtos com diferenciais de qualidade.

A fitoterapia é outro recurso territorial que começa a ser percebido com uma vantagem diferenciadora. Em Guarujá do Sul (5.160), um grupo de trinta famílias de agricultores participa do projeto Farmácia Viva, que preconiza o uso de plantas bioativas. Essas famílias participam de um processo de capacitação periódica e implantaram hortos desse tipo de plantas em suas próprias residências ou estabelecimentos rurais. Como ainda não possuem estrutura para comercializar segundo as normas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, as plantas e os produtos medicinais obtidos são destinados ao uso doméstico. A produção de fitoterápicos também é incentivada em praticamente todos os municípios da Ameosc pela Epagri e Movimento de Mulheres Camponesas.



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O “conhecimento *in situ*” se constitui em um recurso territorial, pois sistemas tradicionais e experiências de inovações tecnológicas são visitadas por agricultores, técnicos e estudantes. As principais inovações tecnológicas da região são na área da agroecologia, sementes crioulas, biodiversidade, Pastoreio Racional Voisin (PRV<sup>v</sup>) e empreendimentos coletivos. A UFSC realiza visitas técnicas e projetos de pesquisa e de extensão em Anchieta e Guaraciaba, respectivamente, desde 2002 e 2008, relacionados à produção de sementes crioulas e ações ligadas à biodiversidade agrícola. Por meio dessas atividades, pessoas de diversos países visitaram os municípios, entre eles, França, Holanda, Angola, Índia e Nepal.

As experiências de empreendimentos cooperativos, como o Sistema de Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol), a Cooperativa Regional de Comercialização do Extremo Oeste (Cooperoeste) e o Assentamento da Reforma Agrária “Conquista na Fronteira” também atraem pessoas de diversas regiões do Brasil e do mundo. Essas experiências de sucesso contrastam, no entanto, com a desestruturação da Cooperativa Oeste Bio, que atuava na região na organização de produtores de sementes crioulas. Após ampliar a escala, essa iniciativa passou por problemas financeiros que comprometeram suas ações, o que teve impactos negativos na confiança dos agricultores para novas iniciativas correlatas.

Na relação com públicos externos, destaca-se que uma parcela significativa de argentinos percorre a BR 282 nos municípios da Ameosc para veranear no litoral de Santa Catarina. Atualmente a região tem poucas ações para ampliar o tempo de permanência desses turistas com vista a explorar atrativos locais, o que poderia estimular ainda o serviço hoteleiro e de pousadas. Esse fluxo de turistas representa um recurso territorial, especialmente, pela proximidade com a Argentina.

A possibilidade de articulação de produtos típicos com o turismo passa pela qualificação do setor de serviços e pela criação de produtos turísticos que valorizem os recursos naturais. A região apresenta uma diversidade de paisagens naturais como cachoeiras, rios, mata nativa, vales e colinas, entre outros, além do mosaico paisagístico formado pelas pequenas unidades agrícolas dos agricultores familiares, que podem ser melhor exploradas para incentivar o turismo. Na nascente do rio Peperi-Guaçu em Dionísio Cerqueira foi construído o lago internacional na tríplice fronteira. O curso desse rio estabelece a fronteira entre o estado de Santa Catarina e a província de Misiones, na Argentina. O rio Uruguai, o mais caudaloso do Sul do Brasil, passa pelos municípios de Itapiranga e Mondai. Como não há uma ponte ligando essa região com o Rio Grande do Sul, o transporte é feito por barca. A presença de diversos rios afluentes dos Rios Uruguai e Peperi-Guaçu explica a existência de cachoeiras, a maioria ainda não catalogada. Associada à beleza conferida pelas paisagens naturais, o cuidado com o embelezamento de jardins, principalmente nas propriedades rurais que trabalham com o turismo, representa mais um micro elemento do cenário territorial.

### Considerações finais

Os principais produtos e serviços da CBST dos municípios que integram a Ameosc são a *Oktoberfest* de Itapiranga, as sementes crioulas e os produtos coloniais, com notória presença de agroindústrias familiares. A mesma é complementada com experiências de turismo, especialmente, de aventura e histórico-cultural; locais para a realização de eventos e de lazer,



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

tríplice fronteira e artesanato. A metodologia da CBST aponta para a necessidade de os atores territoriais construírem sinergias entre diferentes atividades de qualidade que compõem o território, por meio de um sistema de governança territorial. Nesse estudo verificou-se a grande possibilidade de valorizar ativos e desencadear novas mobilizações de recursos via o turismo rural, de aventura e histórico/cultural, locais para a realização de eventos e de lazer. Note-se que parcela do turismo já existente contempla habitantes na própria região ou de regiões vizinhas.

A ativação desses recursos resulta em diferentes níveis do chamado “efeito cesta”. Por exemplo, o reconhecimento de Anchieta pelas sementes crioulas é mobilizado para oferecer pacotes turísticos, a exemplo do turismo de aventura. Esse desencadeia um processo de ativação de recursos naturais, como as cachoeiras e trilhas, gerando uma sintonia com a preservação ambiental. Além disso, está em curso uma iniciativa de Indicação Geográfica do milho crioulo, a qual procura imprimir maior notoriedade e agregar valor a esse ativo territorial específico – que pode ser fortalecido com o turismo. Essa experiência também motivou trabalhos com outras sementes e demais materiais crioulos, principalmente, em Anchieta e Guaraciaba.

Outro exemplo do “efeito cesta” observado é o surgimento das cervejarias artesanais. Embora essas estejam associadas a uma dinâmica global de micro cervejarias, a expressiva colonização alemã de alguns municípios e a notoriedade da *Oktoberfest* representam motivações adicionais para a sua promoção.

As iniciativas de desenvolvimento territorial que contemplem os povos tradicionais do território (indígenas e caboclos) são praticamente inexistentes ou embrionárias, tampouco essas categorias sociais foram mencionadas pelos atores entrevistados. Assim sendo, os achados deste estudo corroboram com as pesquisas já desenvolvidas em Santa Catarina, no que concerne a necessidade de adaptar o referencial teórico-metodológico da CBST para que contemple a vulnerabilidade social, a pobreza e o acesso inadequado aos meios de produção, como destaque para a terra, por uma parcela da população. Por se tratar de um tema difícil resolução não se pode invisibilizá-lo nas discussões sobre o desenvolvimento territorial. Um dos papéis da pesquisa sobre o tema é justamente trazer à tona temas que os atores territoriais, por vezes, negligenciam.

### Referências

BUSATO, M. A.; MODEL, D. ESSWEIN, D.; GALLINA, L. S.; TEO, C. R. P. A.; NOTHAFT, S. C. Ambiente e alimentação saudável: percepções e práticas de agricultores familiares. **Campo-Território**: revista de geografia agrária, v. 10, n. 21, p. 142-158, 2016.

CAPELLESSO, A.J. **Crédito e seguro da agricultura familiar**: políticas públicas de apoio à sustentabilidade ou de subsídio a sistemas produtivos de baixa eficiência? Tese (Doutorado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

CARRIÈRE, J.; CAZELLA, A. A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. **Eisforia**, Florianópolis, v. 4, n. especial, p. 23-47, 2006.



OBSERVADR







**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

CAZELLA, A. A. **Développement local et agriculture familiale: les enjeux territoriaux dans le département de l'Aude**. 1. ed. Thivernal-Grignon: UMR INRA-INA-PG / Mémoires et Thèses, 2002. v. 1. 395 p.

CAZELLA, A. A.; PAULA, L. G. N.; MEDEIROS, M; TURNES, V. A. A construção de um território de desenvolvimento rural: recursos e ativos territoriais específicos. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 3, p. 49-74, 2019.

COLLETIS, G.; PECQUEUR, B. Révélation de ressources spécifiques et coordination située. **Economie & Institutions**, n. 6-7, p. 51-74, 2005.

DAMBRÓS, O.; ARL, V. **Da extensão rural à construção social do conhecimento: um desafio para o desenvolvimento local sustentável**. Laranjeiras do Sul, Cenater/Cooperiguaçu, 2015.

D'ANGELIS, W. R. Para uma história dos índios do oeste catarinense. **Cadernos do CEOM**, Chapecó, SC, n. 1, p. 141-2019, 1995.

DORIGON, C. **Mercados de produtos coloniais da Região Oeste de Santa Catarina: em construção**. 2008, 437 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Engenharia de Produção – Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia - COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

DORIGON, C.; RENK, A. Técnicas e métodos tradicionais de processamento de produtos coloniais: de “miudezas de colonos pobres” aos mercados de qualidade diferenciada. **Revista de Economia Agrícola**, v. 58, n. 1, p. 101-113, 2011.

\_\_\_\_\_. Os sítios simbólicos de pertencimento dos colonos e dos caboclos do oeste de Santa Catarina. **Revista Grifos**, Chapecó, v. 27, n. 45, p. 140-158, 2018.

DORIGON, C.; RENK, A.; SILVESTRO, M. L.; SILVA, C. A.; SAVIO, J. **Produtos coloniais: tradição e mudança**. Chapecó: Argos, 2015. 432 p.

GONÇALVES, G. B.; PINTO, T. T.; BURG, I. C.; DOS SANTOS, W. B.; SOUZA, R., OLGLIARI, J. B. Diversidade morfológica de variedades crioulas de milho pipoca conservadas por agricultores familiares do oeste catarinense. **Cadernos de Agroecologia**, v.10, n. 3, 2016.

GRISA, C; TECCHIO, A. CHECHI L. A.; SABOURIN, E. As práticas produtivas e alimentares no espaço rural do Oeste de Santa Catarina: a ação pública na busca e na crítica à modernidade. **Estudos, Sociedade, Agricultura**, v. 28, n. 1, p. 78-108, 2020.

HIRCZAK, M.; PECQUEUR, B.; MOLLARD, A. Le panier de biens et de service de qualité: vers un modèle de développement territorial durable?. **Montagnes Méditerranéennes**, Institut de géographie alpine, n. 20, p. 35-42, 2004.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

HIRCZAK, M. *et al.* Le modèle du panier de biens: grille d'analyse et observations de terrain. Paris, **Économie Rurale**, n. 308, p. 55-70, 2008.

HORA, G. B. “**Os Dois Lados da Mesma Moeda**”: inclusão e exclusão territorial de vitivinicultores no contexto da Indicação Geográfica Vales da Uva Goethe/SC. 2019. 304 p. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2019.

MEDEIROS, L. S. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: Fase, 1989, 116 p.

MILANO, M. Z.; PRADO, F. H.; CAZELLA, A. A.; DESCONSI, C.; DORTZBACH, D. A indicação geográfica como instrumento para criação de uma cesta de bens e serviços territoriais: o caso da erva-mate do Planalto Norte Catarinense. In: **Indicações Geográficas e Produtos Tradicionais**. Anais eletrônicos do VIII Workshop Catarinense de Indicação Geográfica, Florianópolis, 2019, p. 205-210.

MIOR, L. C. **Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural**. Chapecó: Unochapecó, 2005.

MOLLARD, A. Qualité et développement territorial : une grille d'analyse théorique à partir de la rente. **Economie Rurale**, n. 261, p. 16-34, 2001.

MOLLARD, A., PECQUEUR, B. De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services : histoire succincte d'une recherche. **Économie rurale**, 300, 2007, p. 109-114.

NIEDERLE, P. A., et al. Dinâmicas sociais no Território Paraná Centro-PR. In: **Participação, Territórios e Cidadania: um olhar sobre a política territorial no Brasil**. CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIERDERLE, P. A. (Org.). 2014. p. 237-325.

NÖTZOLD, A. L. V. **Nosso vizinho Kaingáng**. Florianópolis: Imprensa Universitária da UFSC, 2003. 99 p

PAULA, L. G. N. **Cesta de Bens e Serviços Territoriais: uma possível estratégia de desenvolvimento territorial para a Serra Catarinense?** 2019. 117 p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2019.

POLI, J. Caboclos: pioneirismo e marginalização. **Cadernos do CEOM**, Chapecó, SC, n. 23, p. 149-187, 2006.

PECQUEUR, B. Qualité et développement territorial: l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés. Paris, **Economie Rurale**, n. 261, p. 37-49, 2001.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. **Raízes**, Campina Grande, v. 24, n°s 01 e 02, p. 10–22, 2005.

PERRON, L ; JANIN, C. **Valoriser les ressources territoriales**: les clés pour l’action – guide méthodologique. Grenoble, Suaci Alpes du Nord – Gis Alpes Jura/Université du Grenoble, p.101.

PORTILHO, F. Consumidores de produtos orgânicos: discursos, práticas e auto-atribuição de responsabilidade ambiental. Porto Seguro: ANPAS, 2008.

RENK, A. **A luta da erva**: um ofício étnico da nação brasileira no oeste catarinense. Chapecó: Argos, 2 ed., 2006. 250 p.

ROVER, O. J. Obstáculos e exigências para a governança Regional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP, v. 7, n. 1, p. 130-152, 2011.

TECCHIO, A.; CAZELLA, A. A.; SABOURIN, E; CORTES, G. Estratégias alimentares de famílias pobres no Oeste de Santa Catarina. **Redes: Revista de Desenvolvimento Regional**, v. 24, n. 3, p. 217-240. 2019.

VALENTINI, D. J.; RADIN, J. C. Camponeses no sertão catarinense: a colonização da região Contestado nas primeiras décadas de século XX. In: **Simpósio Nacional de História - ANPUH**, 26, 2011, São Paulo. Anais eletrônicos do XXVI Simpósio da ANPUH, São Paulo, 2011. 14 p.

<sup>i</sup> O município polo São Miguel do Oeste possui 40.482 habitantes e dinâmicas econômicas relacionadas ao setor de serviços. Enquanto isso, os demais possuem dinâmica dependente das atividades rurais e populações oscilando entre 1.667 e 16.842 habitantes, totalizando aproximadamente 171 mil habitantes.

<sup>i</sup> Desde o início de 2019, o projeto “O Enfoque da Cesta de Bens e Serviços Territoriais: modelo de análise do Desenvolvimento Territorial Sustentável”, contemplado no Edital Universal do CNPq, vem sendo executado por um grupo de pesquisadores de diferentes organizações científicas do estado de Santa Catarina.

<sup>iii</sup> Para maiores informações, verificar Dorigon (2008), Dorigon, Renk (2011) e Dorigon et al., (2015).

<sup>iv</sup> A casa familiar rural é um espaço educativo construído na parceria entre Estado e organizações da sociedade civil e busca articular a realidade vivenciada pelos agricultores das atividades de ensino. A relação com o campo se mantém durante a formação, mobilizando-se a pedagogia da alternância.

<sup>v</sup> PRV consiste em um conjunto de técnicas de manejo produtivo inicialmente inspirado na pesquisa do bioquímico francês André Voisin. Seu principal fundamento consiste em respeitar o período de repouso das pastagens, para que os animais não comem o seu rebrote. Esse sistema foi aprimorado e difundido no Sul País, em especial, por uma equipe de pesquisadores da UFSC, inclusive com trabalhos de extensão universitária na região Extremo Oeste em assentamentos da reforma agrária e unidades de produção familiar.



OBSERVADR





**ST2 – TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

**O QUE NOS FEZ CHEGAR ATÉ A PANDEMIA DA COVID-19? PROPOSIÇÃO DE UM MODELO TEÓRICO COM A DEMONSTRAÇÃO DO CARÁTER HÍBRIDO DA PANDEMIA DA COVID-19 EM RELAÇÃO A CRISES ANTERIORES<sup>1</sup>**

**WHAT GOT US TO THE COVID-19 PANDEMIC? A THEORETICAL MODEL PROPOSITION WITH THE DEMONSTRATION OF THE COVID-19 PANDEMIC HYBRID CHARACTER IN RELATION TO PREVIOUS CRISIS**

Andressa Petry MÜLLER<sup>2</sup>, Nelson Guilherme Machado PINTO<sup>3</sup>, Daniel Arruda CORONEL<sup>4</sup>

**Resumo:** As crises trazem mudanças para as sociedades e impactam em diversos aspectos, como as crises mundiais, econômicas e sanitárias, as quais provocaram efeitos adversos para toda sociedade. Em um contexto mais recente, encontra-se a crise ocasionada pela Covid-19, trazendo danos em vários âmbitos, principalmente em relação à saúde da população, mas que ainda demanda maiores investigações e análises. Desse modo, o presente estudo tem por objetivo propor um modelo teórico demonstrando o caráter híbrido da Covid-19 em relação às maiores crises por que a humanidade passou a fim de compreender as particularidades do contexto atual. Utilizou-se, como procedimentos metodológicos, um estudo exploratório, técnica indireta de tratamento de dados, levantamento bibliográfico, proposição de um modelo teórico. Pode-se concluir que a crise ocasionada pela Covid-19 possui várias vertentes, sendo uma associação de crises mundiais, econômicas e sanitárias, tendo um caráter híbrido, onde é possível observar de maneira mais adequada seus efeitos.

**Palavras-chave:** Crises. Covid-19. Pandemia. Híbrido.

**Abstract:** Crises can bring changes to societies and can impact on several aspects, such as the global, economic and health crises, which have had adverse consequences for the whole of society. In a recent context is the crisis caused by the Covid-19, causing damage in several areas, mainly in relation to the population health, which still requires further investigation and analysis. Thus, this study aims to propose a theoretical model demonstrating the hybrid character of Covid-19 in relation to the greatest crises that humanity has gone through, to understand the particularities of the current context. The methodological procedures used were exploratory study, indirect data processing technique, bibliographic survey, proposition of a theoretical

<sup>1</sup> Artigo oriundo do Projeto de Pesquisa Observatório Socioeconômico da Covid-19: uma análise do impacto da pandemia em questões econômicas e sociais por meio de uma perspectiva estadual, regional e nacional, apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS), por meio do Edital Emergencial 06/2020, como resposta à crise provocada pela pandemia da Covid-19.

<sup>2</sup> Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: andressa\_miler@hotmail.com.

<sup>3</sup> Doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Professor Adjunto da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM E-mail: nelguimachado@hotmail.com.

<sup>4</sup> Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa - UFV e Professor Associado da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM E-mail: danielarrudacoronel@gmail.com



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

model. It can be concluded that the crisis caused by Covid-19 has several aspects, being an association of global, economic and health crises, having a hybrid character, were it is possible to better observe its effects in a more appropriate way.

**Keywords:** Crises. Covid-19. Pandemic. Hybrid.

## INTRODUÇÃO

As crises representam grandes mudanças nas sociedades e trazem consigo inúmeros resultados, muitas vezes prejudiciais, mas que sempre acabam ocasionando algum aprendizado com sua ocorrência. Elas são caracterizadas pela intensidade dos eventos sucedidos, onde há a desestabilização de estruturas ordenadas anteriormente, gerando incertezas, dúvidas referentes às consequências que venham a acontecer, o que requer empenho para solucionar os efeitos ocorridos (Bazzanella; Tomporoski; Borguesan, 2017).

Ainda, as crises, caracterizadas como eventos cíclicos que possuem um fim, podem trazer implicações que levam à síncope de sociedades, atividades mercadológicas, desalinhando a estrutura e as disposições existentes (Bazzanella; Tomporoski; Borguesan, 2017). Assim, podem ser consideradas como momentos que tendem a experimentar situações novas, que necessitam de análises para sua melhor compreensão, bem como para proporcionar resultados efetivos.

Diversas foram as crises já enfrentadas tanto em ordem mundial como local, mas que, de certa forma, tiveram impactos significativos para as localidades onde ocorreram. Citam-se como crises já enfrentadas as de ordem mundial, como as grandes guerras que se sucederam, as crises econômicas, as quais geraram resultados nefastos para os aspectos financeiros, e as crises sanitárias, que acarretam adversidades para a saúde da população, suscitando, na maioria das vezes, altos índices de letalidade.

Neste contexto, encontra-se a crise ocasionada pela pandemia do novo coronavírus (Covid-19), instaurada no final de 2019, com um alto índice de contágio, tratando-se de um vírus gripal, o qual se espalhou rapidamente de forma mundial, impactando de modo danoso os países. A pandemia requer atenção em diversas áreas, principalmente sobre a saúde da população, trazendo árduos desafios para seu controle, exigindo medidas que visem solucionar ou minimizar seus resultados em vários aspectos (Cabral et al., 2020; Yang et al., 2020).

Diante disso, o presente estudo tem por objetivo propor um modelo teórico demonstrando o caráter híbrido da Covid-19 em relação às maiores crises por que a humanidade já passou a fim de compreender as particularidades do contexto atual. Tal fato se mostra relevante porque a crise causada pela Covid-19 ainda precisa ser compreendida adequadamente, observando-se como ela se comporta nos mais diferentes contextos, sendo pertinente haver um modelo teórico que faça uma conexão com as diversas crises anteriores.

Para isso, o presente estudo trata-se de um levantamento bibliográfico a partir da utilização da técnica indireta de tratamento dos dados, abordando uma construção teórica em comparação com outros estudos existentes. O estudo visa contribuir para um entendimento mais adequado sobre as mudanças ocasionadas pela Covid-19, suas consequências, sendo que, por se tratar de um fato



OBSERVADR





recente, são ínfimos os estudos que já trataram desse assunto, o que fomenta o desenvolvimento de análises sobre o tema em questão.

Assim, a fim de buscar atingir o objetivo proposto, o presente estudo está estruturado em cinco seções, iniciando por esta introdução. A segunda seção trata dos procedimentos metodológicos; a terceira seção apresenta o desenvolvimento do estudo, abordando a fundamentação teórica, discussão e resultados; e, por fim, na quarta seção, são exibidas as considerações finais do estudo.

## METODOLOGIA

O presente trabalho possui uma técnica indireta de tratamento de dados, tendo em vista que as análises e discussões do estudo foram realizadas por meio de um levantamento bibliográfico. Referente ao procedimento, utilizou-se o método monográfico e comparativo, sendo que a natureza da pesquisa apresenta um caráter aplicado com a finalidade de adquirir conhecimentos para aplicação em um tema específico (Marconi; Lakatos, 2005).

Além disso, a pesquisa caracteriza-se pelo cunho exploratório, visto que objetiva estabelecer uma maior familiaridade e percepção para com o tema (Gil, 2010). Nesse sentido, foi realizado um levantamento de estudos que abordaram questões referentes às crises em geral e ao papel do Estado nessas situações para a construção da ideia do estudo. Por meio desse levantamento, pode-se perceber que as crises podem ter diversas origens, motivações e, conseqüentemente, diferentes impactos e desdobramentos nas realidades afetadas. Por meio disso, este estudo identificou os diferentes tipos de crises existentes na trajetória recente da humanidade e pretende demonstrar o caráter híbrido da pandemia da Covid-19, ou seja, os cruzamentos e características em comum que essa crise apresenta em relação às crises anteriores.

Diante desse contexto, os resultados deste estudo compõem uma construção teórica a fim de entender com melhor acuidade o comportamento particular desse novo momento vivido pela sociedade em decorrência do novo coronavírus. Dessa forma, as etapas da pesquisa podem ser observadas conforme Figura 1.

**Figura 1** – Etapas da pesquisa realizada

<b>Etapa 1</b>	Levantamento teórico sobre o conceito de crise.
<b>Etapa 2</b>	Mapeamento e tipificação dos diferentes tipos de crise na história recente da humanidade.
<b>Etapa 3</b>	Proposição de um modelo teórico com a demonstração do caráter híbrido da pandemia do

Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim, juntamente com o debate realizado por meio dos estudos na Etapa 1, os resultados do estudo mapeiam e tipificam as crises na Etapa 2. Por último, a Etapa 3 irá consolidar uma



proposição de modelo teórico com a demonstração do caráter híbrido em termos de crise da pandemia do Covid-19. A partir disso, de forma comparativa, são realizados levantamentos e questionamentos com relação às perspectivas do tema com a finalidade de contribuir para os avanços de estudos futuros nessa temática.

Tal abordagem metodológica possui como limitações o fato de analisar e apresentar apenas considerações teóricas sobre o assunto. Do mesmo modo, observa-se que o modelo teórico que é apresentado ainda requer maiores investigações acerca de sua aplicação.

## DESENVOLVIMENTO

### CRISES

As crises podem ser caracterizadas como acontecimentos que evidenciam danos acentuados à segurança, à saúde, à qualidade de vida, em uma perspectiva coletiva, que frequentemente envolve larga escala, atingindo diversos âmbitos (Franco, 2012). Considera-se uma crise como o momento de interrupção de um estágio vivenciado, determinando que não há mais prosseguimento em uma operação estabelecida de forma linear (Boin, 2004).

Destaca-se também que as crises são períodos tidos como essenciais para investigar o comportamento de alguns setores, pois elas representam as diferentes mudanças basilares, sociais, econômicas, políticas, as quais formam e estabelecem as fronteiras e capacidades de transformação, pois é durante esse período que são explicitadas as inquietações e incongruências (Castel-Branco, 2017). Uma parcela considerável das crises resulta do capitalismo instaurado, onde a constante formação de necessidades não é capaz de se equiparar com a geração de compensações ou autonomia suficiente (Fontes, 2017).

Ainda nesta perspectiva, isso se deve ao fato de que nenhuma sociedade se mantém consolidada e semelhante, visto que elas são acometidas por preocupações, mudanças, remodelagens, desenvolvimento, os quais passam a estimular o aperfeiçoamento do modo como a sociedade se encontra. E esses mesmos indivíduos sempre são impactados pela geração de novas imposições, criando necessidades de itens e produtos mais modernos, o que acaba inviabilizando o efetivo aprazimento dos indivíduos e acarreta consequências vivenciadas em comum (Fontes, 2017).

As crises podem surgir devido a diversos fatores, dentre eles podem ser citadas as consequências de condutas descomedidas ocasionadas por sujeitos, como a violência testemunhada, o acúmulo de riquezas dispostos por poucos indivíduos, as produções exacerbadas, ou ainda a destruição que visa lucrar, a partir da industrialização de armamentos e munições usados a fim de assolar grandes extensões (Fontes, 2017). É possível identificar ainda outras questões, como antagonismos entre a concessão e o consumo de bens, condições externas ao mercado consumidor, e até mesmo pelo progresso econômico (Franco, 2012; Barbosa Filho, 2017).

Desse modo, percebe-se que existem diferentes crises, as quais podem ser classificadas como “conflitos armados, epidemias, fome, desastres naturais, emergências ambientais e outros eventos danosos de grande monta” (Franco, 2012, p. 55). Uma crise muito enfrentada no decorrer dos anos



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

é a financeira, que se mostra como resposta a operações dos indivíduos com autoridade para influenciar na economia, os quais, em um determinado ponto, apoderam-se de recursos que garantam que eles se beneficiem de erros no sistema, ainda que isso resulte na contradição da disposição pública (Rolo, 2009).

Uma das principais e mais assoladoras crises já enfrentadas foi a de 1929, tendo como ponto central os Estados Unidos, sendo considerada como algo pré-estabelecido, devido ao fato de, após a Primeira Guerra Mundial, ocorrer um aumento exponencial da demanda, além de haver uma grande concentração de capital tanto comercial quanto industrial sob controle de poucos. Isso tudo resultou na Grande Depressão instaurada na década de 30, quando as consequências do *crash* da bolsa de valores culminaram na quebra de inúmeros investidores, acarretando sérias e extremas consequências econômicas, políticas e sociais e demonstrando a existência de complexidade nos diferentes ramos da indústria (Rolo, 2009; Coggiola, 2011; Onto, 2016).

Outra crise financeira que teve consideráveis consequências para o setor econômico global foi instaurada em 2008, também denominada como *subprime*, a qual se assemelhou com a crise de 1929 e foi promovida no mercado hipotecário, ocorrendo após o declínio da bolha imobiliária de Nova Iorque. Esse período de adversidades foi sustentado pela ampliação de crédito bancário, onde foram concebidas operações de alto risco, sendo reforçado pela execução de dispositivos financeiros atualizados, expandindo-se de forma mundial, de modo potente e acelerado, trazendo consequências significativas na economia (Silva; Fonseca Neto, 2014; Cechin; Montoya, 2017).

Além disso, diversas crises nesse aspecto tiveram destaque, como o *crash* da Bolsa de Paris em 1882, a crise da Bolsa de Mercadorias de Shanghai, em 1910, o *crash* da Bolsa de Londres, em 1973, a crise da dívida da América Latina, ocasionada no México, em 1980, a síncope da bolha especulativa no Japão, em 1990. Evidenciam-se também demais adversidades financeiras enfrentadas, como a crise econômica do México, em 1994-1995, a crise asiática e russa, em meados de 1998, além da conhecida bolha da internet, que entrou em crise nos anos 2000, a crise financeira do Brasil em 2014, dentre outras que o mundo enfrentou (Rolo, 2009).

Isto posto, enfatiza-se ainda a significância obtida nas crises sanitárias sucedidas, as quais submetem os cidadãos a intimidações por meio do acentuado curso de pessoas, produtos, atividades e adoecimentos causados, ocasionando notáveis e marcantes impactos na sociedade (Barbosa; Costa, 2010). Dentre essas, destacam-se as pandemias, como as causadas pela cólera, pela varíola, pela tuberculose, pelo tifo, pela peste bubônica, pela AIDS, pelo ebola, entre tantas outras que acometem a saúde da população (Magalhães, Machado, 2014).

Ainda neste contexto, grande parte das pandemias são decorrentes de vírus detectados, como no caso da gripe espanhola. Essa gripe, sucedida em 1918, em meio à Primeira Guerra Mundial, considerada como o maior surto epidemiológico enfrentado de modo internacional, foi uma das mais intensas condições gripais ocasionadas pelo vírus influenza já encontradas, a qual extinguiu milhões de vidas, apresentou grande letalidade devido à dificuldade para encontrar sua causa e deteriorou de modo mais intenso o cenário devastador que também foi ocasionado pela guerra (Silveira, 2015; Paiva, 2019; Ribeiro; Marques; Mota, 2020).

Da mesma forma, outra pandemia notória foi a ocasionada pela influenza A H1N1, comumente



OBSERVADOR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

chamada de gripe suína, devido ao fato de ser uma redefinição do vírus gripal suíno, aviário e humano, obtendo elevado potencial de propagação entre as pessoas (Braga et al., 2013). Tal vírus surgiu no México, no ano de 2009, sendo de fácil transmissão, podendo acarretar complicações respiratórias, e estabeleceu o alerta de maior atenção para os indivíduos perante os indícios gripais, uma vez que o vírus se alastrou de forma veloz mundialmente (Bellei; Belchior, 2011; Paula; Ribas, 2015).

Já uma pandemia mais recente foi a ocasionada pelo novo coronavírus (Covid-19), originada em Wuhan, na China, no final de 2019, a qual tem grande e rápida disseminação, sendo que já provocou milhares de óbitos em nível mundial, comprometendo, muitas vezes, a capacidade respiratória dos indivíduos, agravando-se em sintomas mais críticos, principalmente em pessoas consideradas do grupo de risco, como idosos e pessoas que já apresentam doenças crônicas preexistentes. Por se tratar de uma enfermidade mais recente, ainda não existe um tratamento para extinguir a doença, apenas são tratados os sintomas dos pacientes, e se faz o uso de comportamentos para a sua prevenção e de testes a fim de identificar se os indivíduos contraíram o vírus ou não (Cascella et al., 2020; Pires; Carvalho; Xavier, 2020; Xu et al., 2020).

Salienta-se ainda que outras crises já foram vivenciadas pela humanidade, as quais tiveram impactos significativos e, muitas vezes, negativos, como em consequência da Primeira Guerra Mundial, ocorrida durante os anos de 1914 a 1918, e da Segunda Guerra Mundial, datada entre os anos de 1939 a 1945, períodos esses considerados de conflitos intensos e com milhões de óbitos devido a interesses políticos, individuais, raciais, como o nazismo instaurado. Tais embates foram considerados como impetuosas fatalidades, que resultaram em outras catástrofes, e o legado deixado por elas continua ocasionando a perda de muitas vidas, o que está associado diretamente com o cerne das guerras (Stevenson, 2016).

Outra guerra de grande notoriedade foi a Guerra Fria (1947-1991), a qual foi ocasionada pelo conflito e disputa entre União Soviética e Estados Unidos, em vários territórios do mundo todo, a fim de consumir seus variados projetos políticos, sendo fundamentada pelo fortalecimento da repressão e a ampliação do controle das duas nações, cujas consequências foram sentidas ao longo dos anos (Munhoz, 2017). Nos países árabes, também algumas intervenções possuem relevância, como a Primavera Árabe, “um evento que influenciou o mundo árabe, com a deposição de vários ditadores e, em alguns casos, resultando em mudanças políticas dentro de alguns países”. Entretanto, na Síria, o governante vigente continuou no poder, o que culminou em uma guerra civil no país, favorecida em grande parte pelo Estado Islâmico, além de haver numerosos outros agentes envolvidos no conflito, o que acarretou diversos habitantes sírios fugindo de seu país de origem (Dal, 2017; Sant’ana, 2018, p. 1; Nasser; Roberto, 2019).

Nessa mesma perspectiva, algo muito utilizado em confrontos como os já apresentados são as bombas nucleares, as quais têm um poder extremo de destruição, podendo dizimar grandes extensões, como em 1945, com Hiroshima e Nagasaki, porque os armamentos bélicos apresentam um elevado risco para a humanidade, principalmente quando utilizados erroneamente, buscando apenas satisfazer interesses que não beneficiam a todos (Diniz, 2016). Arelado a isso, está a construção da usina nuclear de Chernobyl, a qual foi idealizada a fim de satisfazer a União Soviética com armamentos nucleares a partir dos elementos químicos por ela produzidos. Além disso, esta usina também proporcionava energia elétrica para a região em que estava inserida, mas,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

em 1983, a fim de realizar testes com o reator, cuja potência foi diminuída além do aceitável, aconteceu o maior desastre nuclear já testemunhado no mundo, causando diversas vítimas e deixando consequências irreparáveis, tornando inabitável a região em que a usina estava localizada, devido aos altos índices de radioatividade, que, mesmo com o passar do tempo, ainda são maléficos (Suguimoto; Castilho, 2014). Em vista disso, verifica-se que cabe ao Estado e à população tomar providências para o enfrentamento das crises.

## O PAPEL DO ESTADO E DA SOCIEDADE EM PERÍODO DE CRISE

É notável a importância das ações adotadas pelo Estado em tempos de crise, quando este possui a incumbência de prover recursos e meios suficientes para que toda sociedade possa enfrentar os momentos mais adversos, com os menores resultados negativos possíveis. Suas atribuições também estão ligadas diretamente àqueles que detêm maior poder econômico, sujeitando-se ao que estes acham mais conveniente, da mesma maneira que efetivam políticas públicas a fim de mitigar os resultados danosos de uma crise (Souza; Luiz, 2019; Cardoso, 2020).

Desse modo, há a instauração de estímulos governamentais durante os momentos de instabilidade para assegurar o pleno andamento dos setores que conduzem toda sociedade, principalmente o econômico, elaborando medidas que visam estimular as atividades econômicas, além de incitar fundos de apoio e proteção às operações financeiras (Rolo, 2009; Barbosa Filho, 2017). Assim, são “adotadas medidas econômicas por diversos países frente a períodos de crise e instabilidade econômica”, propiciando o estímulo de crédito, incentivando os mais diferentes setores econômicos a fim de impulsionar o mercado e, principalmente, manter os indivíduos em seus empregos (Lucena et al., 2010; Guimarães, 2018, p.1).

Consequentemente, a intervenção estatal durante períodos de crise é quase inevitável e de fundamental importância para regular e supervisionar as ações que estão sendo tomadas no âmbito privado, podendo ser adotadas diversas formas de regularizar os efeitos prejudiciais. Dentre as ações já tomadas pelos governos, cita-se, em relação à contenção de crises financeiras já enfrentadas, a redução da taxa de juros sobre operações financeiras (IOF), de impostos sobre produtos industrializados (IPI), de valores de empréstimos, expansão de créditos, dentre outras ações, as quais visam garantir que os cidadãos continuem consumindo e contribuindo para a economia se reestabelecer novamente (Lucena et al., 2010).

Ainda, para os autores supracitados, “o Estado, assim, passou a intervir dentro dessa conjuntura de anormalidade econômica, criando mecanismos capazes de impedir a progressão de um fenômeno ainda mais prejudicial a todos” (Lucena et al., 2010, p. 164). Entretanto, os países também enfrentam outras crises, e cabe aos governos adotarem medidas capazes de superá-las, como durante as crises sanitárias enfrentadas, quando determinações mais precisas necessitam ser tomadas a fim de preservar os indivíduos e tudo que os envolve, reduzindo os possíveis agravos que podem ser ocasionados (Xavier; Aguiar, 2020).

Assim, há uma ampla gama de procedimentos que são capazes de serem adotados tanto pelo setor público como também pelo privado. Dentre elas, citam-se as políticas de transferência de renda, as quais contribuem para os indivíduos mais vulneráveis financeiramente, como o auxílio emergencial, criado pelo governo brasileiro para subsidiar valores a indivíduos que tendem a ser



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

mais afetados pela pandemia do coronavírus (Quelin et al., 2019; Cardoso, 2020). Dessa maneira, constata-se a indispensabilidade de haver tanto procedimentos jurídicos quanto políticas econômicas que instiguem ações de suma importância, as quais amparem os empregos, o poder de compra e o crédito subsidiado com a finalidade de recuperar novamente um cenário consolidado (Lucena et al., 2010).

Contudo, a sociedade também possui um papel importante frente aos períodos de crise, pois somente as ações dos governos não são suficientes para minimizar os efeitos negativos causados. Assim, cabe aos cidadãos seguir as recomendações feitas pelo Estado, contribuindo para que seja possível trabalhar em conjunto e diminuir os danos ocasionados (Oliveira, 2007). Ainda há muita contradição quanto ao que cabe aos cidadãos, juntamente com a gestão pública, pois eles não são meros clientes que consomem apenas o que lhes é oferecido, mas possuem um papel importante nas deliberações que são tomadas, cooperando e cumprindo efetivamente o aspecto da cidadania (Bazzanella; Tomporoski; Borguesan, 2017).

Cabe frisar também que os momentos de crise geram incertezas nos indivíduos, pois não se tem dimensão de como e quando os momentos adversos serão superados, além do fato de que já há desigualdades enfrentadas pela sociedade, o que dificulta sobremaneira tais questões. Além disso, muitos indivíduos se preocupam apenas com suas próprias necessidades e não consideram o que seria mais adequado e benéfico para o aspecto coletivo (Paula; Ribas, 2015; Fontes, 2017).

Ademais, percebe-se que a maioria dos cidadãos despense tempo em aspectos que não possuem tanta relevância em relação a outros acontecimentos que necessitam de máxima atenção e cuidado. Portanto, é necessário que haja um equilíbrio entre o que é solicitado pelo Estado, pelo papel dos cidadãos, e o que realmente estes irão realizar, buscando benefícios a todos e garantindo que os efeitos das crises existentes não tenham um grande impacto prejudicial (Fontes, 2017).

## ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Percebe-se que a pandemia ocasionada pelo novo coronavírus (Covid-19) trouxe consequências enfrentadas mundialmente, as quais foram agravadas com o passar do tempo, em diversos âmbitos, tornando-se uma crise com diversas vertentes e impactos em diferentes âmbitos. Devido a sua rápida propagação, os efeitos proporcionados por ela podem ser encontrados nos mais diversos países, onde as condições de enfrentamento variam para cada um deles, sendo consideradas como dinâmicas, uma vez que cada governo tende a tomar medidas diferentes para a eficácia do controle da situação instável que a doença traz (Weerth, 2020).

Em vista disso, observa-se que ainda não se pode assumir uma definição clara para a crise ocasionada pela Covid-19 pelo fato de estar conectada a outras vertentes, além do fato de ela apropriar-se de diferentes perspectivas de compreensão da realidade, a qual surge com o período de instabilidade vivenciada (Santos; Cristo, 2020). Logo, a crise do novo coronavírus (Covid-19) pode ser considerada como híbrida, visto que se trata de uma combinação de diferentes outras crises já conhecidas, como as de impacto mundial, econômica e sanitária.

Isto posto, em razão de a Covid-19 ser uma crise híbrida, propõe-se um modelo teórico,



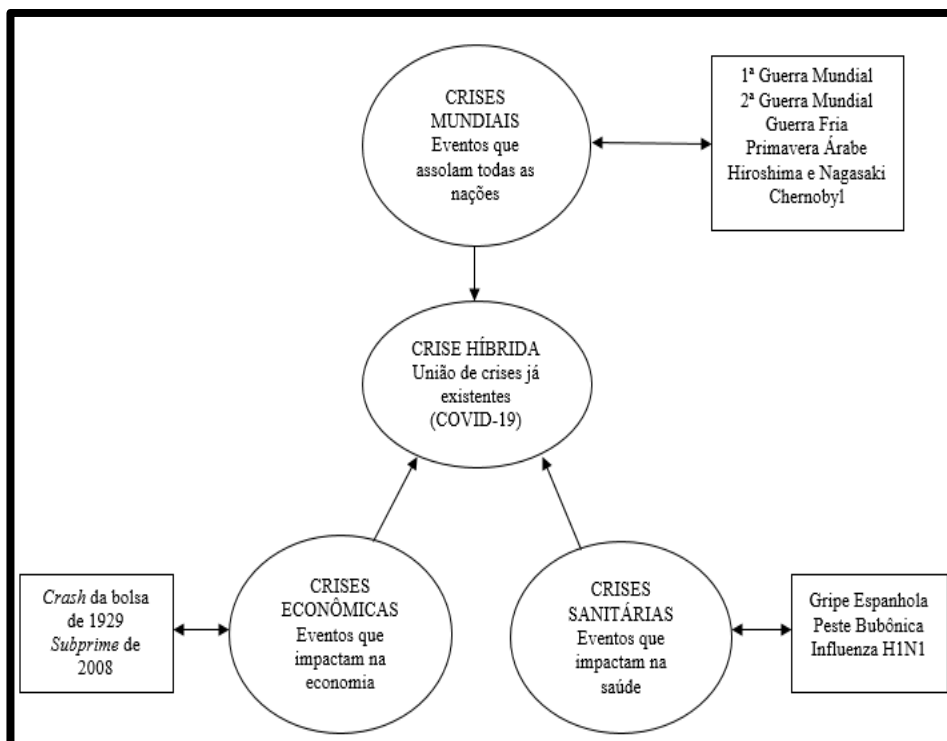
OBSERVADR





abrangendo tais aspectos vinculados à pandemia. Para isso, na Figura 2, a seguir, é apresentado o presente modelo.

**Figura 2** – Modelo teórico proposto



Fonte: Elaborado pelos autores.

Dessa maneira, a crise ocasionada pelo Covid-19 trouxe impactos significativos e negativos em diversas questões, principalmente em relação à saúde, visto que, por se tratar de uma crise sanitária, ocasiona adversidades para o bem-estar da população, onde uma parcela da sociedade não possui uma estrutura apropriada, especialmente em relação à moradia, o que dificulta os cuidados com a doença, além do fato de muitos hospitais enfrentarem superlotação, ou não possuem Unidades de Tratamentos Intensivos (UTI's) para o tratamento dos pacientes, acarretando em altos índices de óbitos ocasionados (Pires; Carvalho; Xavier, 2020). Para Zylberman (2012), as crises sanitárias podem ser consideradas, além de crises epidemiológicas, instabilidades com aspectos médicos, bem como podem ocasionar efeitos nefastos nas perspectivas políticas e governamentais.

Outras crises sanitárias já enfrentadas pela humanidade demonstraram serem diversos os desafios que devem ser confrontados pelos indivíduos e pela gestão pública, adotando medidas para tentar controlar as consequências resultantes, cuja base de tudo está nas atitudes da população. Nota-se que, com a crise da Covid-19, muitos comportamentos se repetem como em outras crises sanitárias, onde uma parcela significativa da população não se importa com as consequências de ações tomadas, não se atentando ao coletivo, apenas a interesses próprios, o que agrava ainda mais a disseminação da doença.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Entretanto, muitas lições já foram aprendidas com outras crises de saúde, as quais facilitaram para adotar ações que se mostram eficientes tanto no combate como, principalmente, no controle da disseminação do vírus. Desse modo, cita-se a maior atenção dada a essa enfermidade, de maneira internacional, com a criação de políticas públicas, programas de transferência de renda, ações para mitigar o número de mortes, práticas para evitar a contaminação, como lavar as mãos com frequência, o uso de álcool em gel, o uso de máscara, além de alertar aquelas pessoas que se encontram no grupo de risco e têm mais propensão para que a doença se agrave (Cardoso, 2020; Organização Mundial da Saúde, 2020).

Ademais, a crise ocasionada pela Covid-19 se assemelha e traz efeitos análogos a uma crise econômica, pois, a partir do cancelamento das atividades comerciais a fim de que a doença não se espalhasse ainda mais, sendo adotado o isolamento social em todos os países afetados pelo vírus, as economias sucumbiram e muitos estabelecimentos tiveram que fechar de modo definitivo. Assim, o fato de afetar expressivamente a questão financeira leva a crise da Covid-19 a também ser considerada como uma crise econômica, a que é definida por Carvalho e Carvalho (2020) como o retrocesso, a estagnação e o declínio da economia, caracterizando-se como períodos passageiros, mas que proporcionam efeitos adversos.

Para Diniz et al. (2020, p. 360), além do fato dos indivíduos se encontrarem em um período de isolamento, “a economia global também estava de quarentena”, onde as mais diferentes nações foram afetadas pela pandemia, decaindo os valores de seu Produto Interno Bruto (PIB) e reduzindo seus desempenhos econômicos. Questões semelhantes também foram percebidas durante outras crises econômicas já ocasionadas, principalmente em relação ao *crash* de 1929 e ao *subprime* de 2008, quando o mercado financeiro mundial foi afetado, impactando na arrecadação, na solvência das empresas, acarretando que a gestão pública criasse parâmetros para contribuir com a superação desses momentos adversos.

Além disso, a crise ocasionada pela Covid-19 equipara-se a outras crises já confrontadas, as quais tiveram impacto mundial, onde diversas questões se encontraram desalinhadas, muitas decisões não foram bem-sucedidas, restringindo atividades desenvolvidas, necessitando coerência frente aos interesses públicos (Bazzanella; Tomporoski; Borguesan, 2017). Tais períodos trazem desafios a serem enfrentados, de modo global, o que pôde ser percebido durante eventos marcantes, como a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, a Guerra Fria, a Primavera Árabe, o desastre de Chernobyl, entre outros, que tiveram consequências mundialmente conhecidas.

Dessa forma, a Covid-19 pode ser considerada também como uma crise mundial devido a sua repercussão e apelo terem mobilizado as diversas nacionalidades, impactado em vários aspectos, e trazido desafios de forma mundial. Igualmente, muitas modificações em diferentes perspectivas ainda tendem a acontecer, trazendo imprevisibilidade em diversos setores, além de suscetibilizar toda sociedade, com inseguranças e, muitas vezes, discordâncias, resultando em inquietações e experiências vivenciadas em todos os países (Molyneux et al., 2020).

Portanto, infere-se que, por apresentar três diferentes vertentes atreladas, a Covid-19 classifica-se como uma crise híbrida, englobando as consequências ocasionadas por cada uma delas. Consequentemente, as dificuldades em superar as adversidades encontradas possuem um peso maior também, estimulando o desenvolvimento de ações mais incisivas que tragam a eficiência



OBSERVADR





desejada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se o quanto uma crise pode impactar em uma sociedade, trazendo consigo resultados de modo substancial, na maioria das vezes de maneira negativa, impactando diversos âmbitos e nas mais diferentes nações. Em vista desta situação, esta pesquisa buscou propor um modelo teórico a fim de demonstrar o caráter híbrido da Covid-19, comparando-a a outras crises já enfrentadas com o propósito de compreender as particularidades do contexto atual.

Foi possível verificar que a sociedade já se deparou com diversas crises ao longo de anos, a partir de ocorrências mundiais observadas em aspectos econômicos e também sanitários, afligindo diversos territórios, ocasionando adversidades complexas de serem solucionadas. Esses períodos são marcados pelos percalços encontrados, que limitam muitas ações e despendem tempo e recursos a fim de definir intervenções necessárias para combater os malefícios provocados.

Além das crises já enfrentadas anteriormente, na realidade atual, o mundo depara-se com uma crise mais complexa de ser entendida e combatida, a qual tem afetado as condições econômicas, sanitárias e mundiais. Assim, é notório que pode haver uma combinação de todas as crises que já foram sucedidas, o que está ocorrendo com a pandemia da Covid-19, o que gera consequências maléficas para diversos âmbitos, tendo um caráter híbrido, que requer procedimentos com maiores especificidades para que, assim, tragam resultados favoráveis.

A partir dessa investigação realizada e por meio dessa conclusão, é possível retratar a dimensão que a crise ocasionada pela Covid-19 tem representado para a sociedade, expondo uma compreensão maior sobre esse aspecto. Através da perspectiva apresentada, há a contribuição para a realização de estudos mais aprofundados no tema, bem como tem-se a concepção de que a pandemia causada pela Covid-19 possui diferentes vertentes. Desse modo, os governantes podem adotar medidas mais rígidas em cada um dos aspectos apresentados a fim de controlar e combater os efeitos deletérios causados, além de demonstrar à sociedade que não se trata apenas de algo que tende a impactar na saúde da população, mas que é necessária atenção para os demais pontos de vista.

Entretanto, o presente estudo possui como limitações o fato de apresentar e examinar algo recente, propondo um modelo teórico que ainda carece de uma maior validação, embasamento e aplicação, além de abranger apenas teorias acerca do tema abordado. Portanto, sugere-se, para estudos futuros, que seja aplicado o modelo teórico proposto a fim de investigar os dados sobre os aspectos envolvidos bem como que o modelo seja abordado em outras oportunidades e de forma mais detalhada.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, A. de O.; COSTA, E. A. Os sentidos de segurança sanitária no discurso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 3, p. 3361-3370, 2010.

BARBOSA FILHO, F. de H. A crise econômico de 2014/2017. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89,



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

p. 51-60, 2017.

BAZZANELLA, S. L.; TOMPOROSKI, A. A.; BORGUESAN, D. Estado, crise política, jurídica, económica e perspectivas de desenvolvimento. **Revista Profanações**, v. 4, n. 1, p. 76-93, jan./jul., 2017.

BELLEI, N.; MELCHIOR, T. B. H1N1: pandemia e perspectiva atual. **Jornal Brasileiro de Patologia e Medicina Laboratorial**, v. 47, n. 6, p. 611-617, 2011.

BOIN, A. Managing crises in the twenty-first century. **International Studies Review**, v. 6, n. 1, p. 165-194, 2004.

BRAGA, M. L.; ROSADO, V.; FERREIRA, J.; COUTINHO, R. L.; JESUS, L. A. de; LIMA, S. S. S.; BRAGA, A. M.; SANTOS, E. S.; CAMPOS, F. A.; MARTINS, M. A.; SILVA, S. M.; CLEMENTE, W. Atendimento aos pacientes suspeitos ou confirmados de infecção pelo vírus da influenza A, subtipo H1N1, no ano de 2009: experiência de um hospital universitário. **Revista Médica de Minas Gerais**, v. 23, n. 1, p. 53-58, 2013.

CABRAL, E. R. de M.; BONFADA, D.; MELO, M. C. de; CESAR, I. D.; OLIVEIRA, R. E. M. de; BASTOS, T. F.; BONFADA, D.; MACHADO, L. O.; ROLIM, A. C. A.; ZAGO, A. C. W. Contribuições e desafios da Atenção Primária à Saúde frente à pandemia de COVID-19. **Interamerican Journal of Medicine and Health**, v. 3, p. 1-12, 2020.

CARDOSO, B. B. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1052-1063, jul./ago., 2020.

CARVALHO, A. C.; CARVALHO, D. F. Consequências do novo coronavírus na economia do Brasil: perspectiva de compreensão econômica e estatística do problema. **Papers do NAEA**, v. 29, n. 1, p. 103-119, 2020.

CASCELLA, M.; RAJNIK, M.; CUOMO, A.; DULEBOHN, S. C.; DI NAPOLI, R. **Features, Evaluation and Treatment Coronavirus (COVID-19)**. StatPearls: Treasure Island, 2020.

CASTEL-BRANCO, C. N. **Crises económicas e estruturas de acumulação de capital em Moçambique**. Instituto de Estudos Sociais e Económicos: Desafios para Moçambique, 2017.

CECHIN, A.; MONTOYA, M. A. Origem, causas e impactos da crise financeira de 2008. **Teoria e Evidência Econômica**, v. 23, n. 48, p. 150-171, jan./jun., 2017.

COGGIOLA, O. **O craque de 1929 e a grade depressão da década de 1930: Crise, Revolução e Contra-Revolução**. São Paulo: Editora Pradense, 2011.

DAL, E. P. Impact of the transnationalization of the Syrian civil war on Turkey: conflict spillover cases of ISIS and PYD-YPG/PKK. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 29, n. 4, p.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

1396-1420, 2017.

DINIZ, E. Armamentos Nucleares: Dissuasão e Guerra Nuclear Acidental. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 9-62, 2016.

DINIZ, M. C.; MARTINS, M. G.; XAVIER, K. V. M.; SILVA, M. A. A. da; SANTOS, E. de A. Crise Global Coronavírus: monitoramento e impactos. **Cadernos de Prospecção**, Salvador, v. 13, n. 2, p. 259-377, 2020.

FONTES, V. Capitalismo, crises e conjuntura. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 409-425, set./dez., 2017.

FRANCO, M. H. P. Crises e desastres: a resposta psicológica diante do luto. **Revista O Mundo da Saúde**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 54-58, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Quinta edição. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2010.

GUIMARÃES, R. M. Os impactos das políticas de austeridade nas condições de saúde dos países com algum tipo de crise. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 383-388, jan./abr., 2018.

LUCENA, G.; SOUZA, F. de A. D. S. de; COSTA, L. E. A. da; LEITE, R. P. de S. Intervenção estatal nas crises econômicas: Breve análise jurídico-econômica dos instrumentos governamentais brasileiros para a indução de sua economia em 2008/2009. **Revista Direito e Desenvolvimento**, v. 1, n. 2, p. 161-173, jul./dez., 2010.

MAGALHÃES, S. S. A.; MACHADO, C. J. Conceitos epidemiológicos e as pandemias recentes: novos desafios. **Cadernos Saúde Coletiva**, v. 22, n. 1, p. 109-110, 2014.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. Sexta edição. São Paulo: Atlas, 2005.

MOLYNEUX, D. H.; ABOE, A.; ISIIYAKY, S.; BUSH, S. COVID-19 and neglected tropical diseases in Africa: impacts, interactions, consequences. **International Health**, p. 1-6, 2020.

MUNHOZ, S. J. Imperialismo e Anti-imperialismo, Comunismo e Anticomunismo durante a Guerra Fria. **Revista Esboços**, Florianópolis, v. 23, n. 36, p. 452-469, fev., 2017.

NASSER, R. M.; ROBERTO, W. M. A questão curda na guerra da Síria: Dinâmicas internas e impactos regionais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 106, p. 219-246, 2019.

OLIVEIRA, M. F. de. O papel essencial das Relações Públicas no gerenciamento de crises. **Organicom**, v. 4, n. 6, p. 160-173, 2007.



OBSERVADR







**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ONTO, G. O mercado como um contexto: Delimitando o problema concorrencial de uma aquisição empresarial. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 22, n. 45, p. 155-184, jan./jun., 2016.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Pandemia de doença por coronavírus (COVID-19)**, 2020. Disponível em: <<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PAIVA, M. C. A. O flagelo da gripe espanhola: de negação à convicção de sua presença letal no Espírito Santo (1918-1919). **Artes de Curar**, p. 204-221, 2019.

PAULA, M. de F.; RIBAS, J. L. C. A epidemiologia da Influenza A (H1N1). **Caderno Saúde e Desenvolvimento**, v. 7, n. 4, p. 63-75, jan./jun., 2015.

PIRES, L. N.; CARVALHO, L.; XAVIER, L. de L. COVID-19 e desigualdade: a distribuição dos fatores de risco no Brasil. **Experiment Findings**, v. 21, p. 1-3, 2020.

QUELIN, B. V.; CABRAL, S.; LAZZARINI, S.; KIVLENIECE, I. The Private Scope in Public-Private Collaborations: An Institutional and Capability-Based Perspective. **Organization Science**, v. 30, n. 4, p. 831-846, 2019.

RIBEIRO, A. C. R. de C.; MARQUES, M. C. da C.; MOTA, A. A gripe espanhola pela lente da história local: arquivos, memória e mitos de origem em Botucatu, SP, Brasil, 1918. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v. 24, p. 1-16, 2020.

ROLO, J. M. Os senhores da crise. **Economia Global e Gestão**, v. 14, n. 2, p. 65-80, 2009.

SANT'ANA, P. M. S. Consequências da Primavera Árabe na Síria: uma nova diáspora em questão? **Revista de Geopolítica**, v. 9, n. 1, p. 68-79, jan./jul., 2018.

SANTOS, T. de A.; CRISTO, H. S. de. Reflexões contemporâneas à luz da pandemia do novo coronavírus. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 6, p. 1-3, 2020.

SILVA, F. J. F. da; FONSECA NETO, F. de A. Efeitos da crise financeira de 2008 sobre o desemprego nas regiões metropolitanas brasileiras. **Nova Economia**, v. 24, n. 2, p. 265-278, maio/ago., 2014.

SILVEIRA, A. J. T. As controvérsias médicas sobre a influenza ou gripe, e as reações das autoridades sanitárias durante a manifestação da pandemia. **Artes de curar: doenças em perspectivas**, v. 5, 2015, p. 51-72.

SOUZA, M. S. de; LUIZ, E. M. B. Direito fundamental à participação popular no poder: perspectivas e desafios jurídicos. **Revista Acadêmica de Direito da UNIGRANRIO**, v. 9, n. 2, p. 1-29, 2019.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

STEVENSON, D. **1914-1918: a história da Primeira Guerra Mundial**. Novo Século, 2016.

SUGUIMOTO, D. Y. de L.; CASTILHO, M. A. de. Chernobyl – A catástrofe. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, Três Corações, v. 12, n. 2, p. 316-322, ago./dez., 2014.

WEERTH. C. International response to Covid-19: Initiatives and declarations by the um, who, wco, wto and other stakeholders on world trade, customs law and solidarity in a human emergency. **Lex Humanitariae: Journal for a change**, v. 1, n. 2, p. 9-21, 2020.

XAVIER, E. D.; AGUIAR, G. N. Pandemia, política e neoliberalismo: o Governo Federal Brasileiro no enfrentamento do Coronavírus. **Confluências**, v. 22, n. 2, p. 28-50, ago./dez., 2020.

XU, Z.; SHI, L.; WANG, Y.; ZHANG, J.; HUANG, L.; ZHANG, C.; LIU, S.; ZHAO, P.; LIU, H.; ZHU, L.; TAI, Y.; BAI, C.; GAO, T.; SONG, J.; XIA, P.; DONG, J.; ZHAO, J.; WANG, F. S. Pathological findings of COVID-19 associated with acute respiratory distress syndrome. **The Lancet Respiratory Medicine**, v. 8, n. 4, p. 420-422, 2020.

YANG, W.; CAO, Q.; QIN, L.; WANG, X.; CHENG, Z.; PAN, A.; DAI, J.; SUN, Q.; ZHAO, F.; QU, J.; YAN, F. Clinical characteristics and imaging manifestations of the 2019 novel coronavirus disease (COVID-19): A multi-center study in Wenzhou city, Zhejiang, China. **Journal of Infection**, v. 8, n. 4, p. 388-393, 2020.

ZYLBERMAN, P. Crises sanitaires, crises politiques. **Les Tribunes de la Santé**, n. 34, p. 35-50, 2012.



OBSERVADOR





## ST2 – TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

### PREFEITURAS GAÚCHAS: ATIVIDADE VIRTUAL E ENGAJAMENTO NO FACEBOOK

#### MUNICIPALITIES OF RIO GRANDE DO SUL: VIRTUAL ACTIVITY AND ENGAGEMENT ON FACEBOOK

Ari SÖTHE<sup>1</sup>, Monize Sâmara VISENTINI<sup>2</sup>, Darlan Nei WRITZL<sup>3</sup>, Liara Laís SCHEID<sup>4</sup>,

**Resumo:** O objetivo deste estudo foi descrever a relação entre a atividade virtual de 60 prefeituras gaúchas selecionadas probabilisticamente e o engajamento dos cidadãos em suas páginas do Facebook. A análise dos dados se deu por meio de estatística descritiva, teste Kolmogorov-Smirnov, teste t para amostras independentes, teste de Mann-Whitney, análise de correlação de Pearson e Spearman. Os principais resultados apontam que os tipos de publicações mais realizados pelas prefeituras são imagens e *links* e que a ação de engajamento mais realizada pelos usuários se refere à prática de “curtir” e a menos utilizada se refere à ferramenta de “comentar” nas publicações. Observou-se também, por meio das análises de correlação, que a atividade virtual é maior quando os cidadãos possuem níveis mais altos de envolvimento e quando as páginas possuem números mais elevados de fãs. Com base nos resultados encontrados, a gestão pública pode aperfeiçoar a utilização das ferramentas oferecidas pelo Facebook e atingir melhores níveis de engajamento, o que reforça o relacionamento entre a gestão pública e a sociedade, assim como, aperfeiçoa os canais para a efetivação da transparência.

**Palavras-chave:** Gestão Pública. Redes Sociais Virtuais. Publicações. Envolvimento.

**Abstract:** This study aimed to describe the relationship between the virtual activity of 60 city halls from the Rio Grande do Sul selected probabilistically and the engagement of citizens on their Facebook pages. Data analysis was performed using descriptive statistics, Kolmogorov-Smirnov test, t-test for independent samples, Mann-Whitney test, Pearson, and Spearman correlation analysis. The main results point out that the types of publications most performed by city halls are images and links, and that the engagement action most performed by users refers to the practice of “Like” and the least used refers to the “Comment” tool in publications. It was also observed, through correlation analyzes, that virtual activity is greater

<sup>1</sup>Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional de Blumenau (FURB) e professor da Universidade Federal Fronteira Sul - UFFS (Campus de Cerro Lardo - RS). E-mail: ari\_sothe@yahoo.com.br.

<sup>2</sup>Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA-UFRGS). Professora Adjunta da Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo- RS – Brasil. E-mail: monize.visentine@uffs.edu.br.

<sup>3</sup>Graduando em Administração, Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) - Brasil E-mail: darlan.writzl@outlook.com.

<sup>4</sup>Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) - Brasil E-mail: liarascheid@yahoo.com.br.



when citizens have higher levels of involvement and when pages have higher numbers of fans. Based on the results found, public management can improve the use of the tools offered by Facebook and achieve better levels of engagement, which reinforces the relationship between public management and society, as well as improving the channels for effective transparency.

**Keywords: Public Management. Virtual Social Networks. Publications. Engagement.**

## Introdução

As organizações governamentais estão criando perfis nas redes sociais para compartilhar informações e chegar até os cidadãos, de modo que a comunicação com os mesmos tome novas formas (REIS, 2015). De acordo com Amaral (2016), as redes sociais são páginas virtuais de relacionamento que ocasionaram uma interação social rápida e abrangente, nunca vista em qualquer outro momento da história, das quais se destaca o Facebook. Diante disso, segundo Cattani (2016), as prefeituras representam órgãos governamentais que possuem competência para desenvolver uma nova prática política aplicada ao Facebook que traz a gestão pública para dentro das redes.

A partir desse novo cenário de comunicação entre a gestão pública e a sociedade, o Mapa da Comunicação Brasileira (FSB PESQUISA, 2013) entrevistou 50 gestores públicos selecionados a partir dos maiores órgãos públicos da Lista de Autoridades Governamentais (LAG), apontando o uso das redes sociais como a segunda atividade mais citada na área de comunicação do setor público, sendo que 94% dos gestores acreditam ser preciso criar novas estratégias de comunicação para se adequar a essa realidade.

As redes sociais se manifestam como uma plataforma de interação com a sociedade, na qual os órgãos podem publicar informações públicas, e presenciar a percepção dos internautas sobre suas ações e serviços (SANTANA; SOUZA, 2017), ou seja, por meio da atividade virtual desenvolvida pelo setor público o cidadão pode interagir com diferentes níveis de engajamento. A definição de atividade virtual e engajamento aqui adotada é a proposta por Lameiras, Silva e Tavares (2018), sendo que consistem na soma de todas as postagens realizadas na página de cada município e do número de curtidas, comentários e compartilhamentos que cada postagem obtinha no Facebook dos municípios, respectivamente.

Considerando que as prefeituras precisam informar a sua população sobre todos os serviços e atividades do município para manter uma gestão transparente, sua atuação nas plataformas de redes sociais podem facilitar esse processo, e que a gestão pública enfrenta dificuldades para aumentar a interatividade com os cidadãos, identificou-se uma lacuna apresentada por meio do seguinte problema de pesquisa: Qual a relação entre a atividade virtual das prefeituras gaúchas em suas páginas do Facebook e o engajamento dos cidadãos? A partir do problema exposto, o presente artigo tem como objetivo descrever a relação entre a atividade virtual das prefeituras gaúchas em suas páginas do Facebook e o engajamento dos cidadãos.

Este estudo propõe-se a investigar as páginas do Facebook das 497 prefeituras do estado do Rio Grande do Sul (RS). Levando-se em conta que “a transparência e o acesso às informações



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

públicas são alguns dos pilares fundamentais de um governo aberto à participação social” (GAMA; RODRIGUES, 2016, p. 47) realizou-se uma busca na Escala Brasil Transparente (EBT) e constatou-se que o estado possui nota 10, em escala de 0 a 10 (Controladoria Geral da União [CGU], 2017). Entende-se que esse é um bom indicador, pois, a finalidade da transparência deve ser proporcionar ao cidadão, de forma individual, o acesso às informações que divulguem o desempenho dos governantes, explicando as ações que estão em andamento (SILVA, 2009), podendo ser realizada por canais virtuais, como o *site* institucional ou as mídias sociais.

A pesquisa se justifica, pois o uso das redes sociais por órgãos públicos possibilita reconhecer a reputação da imagem do governo diante da sociedade. Por meio do acompanhamento do conteúdo publicado, ou seja, da sua atividade virtual, é possível causar *insights* e ordenar as estratégias governamentais com os requisitos e expectativas dos cidadãos (SANTANA; SOUZA, 2017). Além disso, como apontado por Cattani (2016), a comunicação de gestores públicos no Facebook é um campo pouco investigado e que merece mais atenção, pois a inserção das prefeituras nas comunidades virtuais ou digitais proporciona discussões de todos os tipos de conteúdo, oferecendo serviços que vão além dos habituais de uma gestão pública, o que merece ser compreendido para mensurar o potencial das redes sociais na administração pública, sendo que elas proporcionam um meio de interação direto, rápido, contextualizado e sem obstáculos burocráticos (MAIA, 2002).

Por fim, cabe ressaltar que mensurar a relação entre atividade virtual e engajamento proporciona um entendimento mais amplo para a administração pública sobre o alcance de suas publicações, ajudando-as a enfrentar dificuldades, como pouco engajamento da população e *posts* que não despertam interesse aos usuários. De acordo com Nascimento (2013, p. 966) a baixa interatividade demonstra que “as relações estabelecidas são muito mais do governo como emissor e da sociedade como receptor, restando ainda um longo caminho para a possibilidade desta inversão”.

## Atividade virtual e engajamento no Facebook

Na região Sul, 71% das prefeituras possuem perfil ou conta próprios em rede social *on-line*, das quais 69% utilizam redes de relacionamento como Facebook, Yahoo Profile e Google (CETIC, 2017). Nascimento (2013, p. 955) salienta que “a popularidade do Facebook entre os brasileiros tem tornado a participação das instituições públicas nesta rede social digital uma necessidade e até uma obrigação para se estabelecer relacionamentos bidirecionais”.

O Facebook é uma plataforma utilizada para fins sociais, culturais ou até mesmo políticos e que traz novas possibilidades de acesso, produção, divulgação e troca de informações (ARAUJO, 2012), além de disponibilizar várias ferramentas de interação, sendo que neste estudo destacam-se as páginas (*fanpages*, em inglês). Conforme Kleina (2014), as páginas são parecidas com os perfis tradicionais, mas em vez de adicionar amigos recebem curtidas. É uma das ferramentas mais democráticas oferecidas pelo Facebook e representam temáticas como pessoas, lugares, marcas ou instituições. A atividade virtual no Facebook pode ser medida pelo tipo de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

publicação. Nesse estudo, serão analisados seis tipos de publicações: texto, imagem vídeo, *link*, *gif* e *status*.

De acordo com o Manual de orientação para atuação em mídias sociais (2014) os textos devem ser curtos para evitar que o conteúdo seja encurtado pela própria plataforma e utilizar uma linguagem coloquial, próxima da que o cidadão utiliza em seu dia a dia. Consoante Macedo, Aquino e Motta (2017), atualmente, o meio digital não se faz sem a presença de imagens, que se espalham e são visualizadas por milhares de pessoas por meio de ferramentas como curtidas e compartilhamentos. Os vídeos, por sua vez, devem ter alta resolução de imagem, sempre que possível, assim como título e legenda descrevendo-os e apontando nomes de personalidades envolvidas, local e data para contextualizar a informação para o cidadão, conforme orienta o Manual de orientação para atuação em mídias sociais (2014).

Os *links* direcionam os internautas a páginas ou sites online que contém mais informações sobre o assunto contido no *post* (FARRANHA; SANTOS, 2015). Os *gifs* consistem em animações breves, silenciosas, de baixa resolução e que se repetem em um *loop* infinito. São aplicados para expressar ideias, reações ou emoções, e até mesmo para substituir o texto escrito (LUPINACCI, 2016). Por fim, os *status* permitem que os usuários compartilhem seus pensamentos, sentimentos e atividades com amigos que têm as opções de curtir e comentar em troca (MARSHALL; LEFRINGHAUSEN; FERENCZI, 2015).

Com relação aos tipos de postagens do Facebook feitas com mais frequência pelos municípios estão as que incluem algum tipo de conteúdo adicional (por exemplo, imagens, vídeos ou *links*) (LAMEIRAS; SILVA; TAVARES, 2018), sendo que os *links* ganham mais destaque por estarem presentes em um número maior de publicações (FABER; BUDDING; GRADUS, 2019). Farranha e Santos (2015) apontam imagens com frases diretas ou esquemas explicativos e os *links* como recursos largamente utilizados pela página da Controladoria Geral da União (CGU). Os *links* instigam os usuários a pesquisarem e se aprofundar mais sobre as questões apresentadas nas postagens.

Quando se remete ao ambiente da gestão pública, os governos municipais podem utilizar o Facebook para divulgar informações sobre assuntos associados à gestão através de páginas, podendo os cidadãos interagir por meio curtidas, comentários e compartilhamentos (ROCHA JR., 2017). Essa interação se denomina engajamento, que conforme Terra (2010, p. 31), “caracteriza-se pelo ato de interagir, compartilhar, trocar ideias, informações, conhecimentos, dados, entre usuários conectados à rede e que possuem mecanismos comunicacionais comuns entre si”. Para alcançar esse grau de relacionamento é importante que as páginas ofereçam conteúdos relevantes e atrativos para seus seguidores.

O tipo de publicação realizada pelo órgão público tende a implicar no nível de engajamento dos usuários nas redes sociais. Tal assertiva é corroborada por Haro-de-Rosario, Sáez-Martín e Caba-Pérez (2018) que, ao analisar as relações do governo local espanhol com os cidadãos por meio de mídias sociais (Facebook e Twitter), observaram que os governos locais obtêm níveis mais altos de envolvimento ao usar o Facebook e que o envolvimento do cidadão é afetado pelo



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

tipo de mídia social utilizado. Portanto, governos locais com maior grau de interatividade nas mídias sociais possuem níveis maiores de envolvimento do cidadão.

Para cada postagem que surge na página, o usuário pode conectar-se a ela por meio de alguns comandos, que se referem à prática de curtir, comentar e compartilhar (AMARAL, 2016), atividades que classificam o grau de engajamento. Lameiras, Silva e Tavares (2018), observaram, no que diz respeito a interação dos cidadãos com as páginas do Facebook dos municípios, que os visitantes tendem a “curtir” e/ou compartilhar mais as postagens do que comentar. O mesmo foi constatado por Santos (2016), que, ao analisar uma postagem específica do Senado Federal observou que o número de “curtidas” e compartilhamentos supera a quantidade de comentários.

## Metodologia

A pesquisa desenvolvida, no que tange aos objetivos é caracterizada como pesquisa descritiva (GIL, 2008) e de cunho quantitativo. Para a realização da pesquisa foram utilizados dados primários que foram coletados nas páginas das prefeituras gaúchas no Facebook.

A população de interesse do estudo são os 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul. Realizou-se um cálculo amostral com intervalo de confiança de 90% e um erro amostral de 10%, para uma distribuição da população heterogênea (50/50). Assim a amostra do estudo contemplará 60 municípios gaúchos selecionados por meio da amostragem aleatória simples.

Após a identificação dos municípios foi realizada uma busca no Facebook para verificar se eles possuíam conta na rede social utilizando os termos “Prefeitura Municipal”, “Prefeitura” e/ou “Governo Municipal” seguido do nome do município. Ao identificar a conta oficial do município, foram avaliados outros critérios para a aprovação do município como elemento da amostra do estudo. Foram selecionados somente os municípios que possuíam páginas (*fanpage*), excluindo e substituindo aqueles que apresentavam contas no Facebook como perfis. Outro critério de análise foi a data de criação da página, sendo que foram selecionados apenas municípios que possuíam contas criadas anteriormente a 2019, já que a coleta de dados do Facebook compreende o primeiro semestre desse ano.

Acerca da atividade virtual, para compor a amostra do estudo, os municípios deveriam possuir, no mínimo, uma publicação mensal no decorrer dos seis meses de análise. E por fim, o último critério de análise para selecionar o município para a amostra da pesquisa, foi verificar o patrocínio nas publicações vinculadas a página do município. Sendo que foi considerado como amostra municípios que utilizam apenas o alcance orgânico<sup>1</sup> para atingir seus usuários.

Com relação às páginas das prefeituras no Facebook constatou-se que a mais antiga foi criada em 01 de outubro de 2010 e refere-se ao município de Porto Alegre. A página mais nova é do município de Getúlio Vargas, criada em 16 de dezembro de 2018.

A coleta de dados foi realizada no Facebook e inclui a atividades virtuais realizadas pelas prefeituras gaúchas no Facebook, assim como engajamento dos usuários na página. As





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

informações foram obtidas nas contas ativas do Facebook das prefeituras, considerando as postagens realizadas no primeiro semestre de 2019 (de janeiro a junho). A coleta de dados foi realizada de forma manual, na qual as postagens eram contadas e classificadas de acordo com o tipo (texto, imagem, vídeo, *link*, *gif* e *status*). No mesmo momento era contado o número de curtidas, comentários e compartilhamentos que cada postagem recebeu, dados utilizados para medir o engajamento dos usuários com a página do Facebook das prefeituras.

O número de fãs da página das prefeituras e a data de criação da página foram coletados juntamente com o processo de seleção dos municípios da amostra do estudo. Essas variáveis auxiliaram a análise descritiva do estudo, com a finalidade de caracterizar os municípios investigados e verificar o tempo de existência das páginas das prefeituras.

O período de coleta de dados para o estudo foi de agosto a outubro de 2019. Os dados quantificados foram analisados através do *software Statistical Package for the Social Sciences*<sup>TM</sup> – SPSS 21.0 versão livre para testes e submetidos a análises estatísticas.

Para análise dos dados, primeiramente, foi aplicada uma análise estatística descritiva para a descrição da atividade virtual das prefeituras gaúchas nas páginas e do engajamento dos usuários. Para isso, foi realizado o cálculo da frequência e da média das variáveis observadas.

A normalidade das variáveis foi testada por meio do teste Kolmogorov-Smirnov (KS). Os resultados do teste KS indicam que a atividade virtual e o engajamento apresentaram distribuição normal e a distribuição do número de fãs é não normal.

Para verificar a relação entre a atividade virtual das prefeituras gaúchas e o engajamento dos cidadãos no Facebook optou-se pela realização de dois procedimentos estatísticos. Primeiramente, avaliou-se se prefeituras com maior engajamento dos cidadãos e número de fãs, grupos definidos pela mediana das variáveis, também possuem maior atividade virtual. Para tanto, aplicou-se o teste t para amostras independentes para ambas as variáveis, adicionando-se a análise do teste de Mann-Whitney para a variável número de fãs.

Na sequência, como segundo procedimento estatístico, procedeu-se à análise de correlação das variáveis em estudo. Tal análise permite a medida do grau de associação entre duas variáveis. A partir dos resultados do teste de normalidade, optou-se por realizar tanto a análise de Correlação de Pearson (normal) quanto a de Spearman (não-normal) (STEVENSON, 1981; BARBETTA, 2011). Field (2009, p. 129) explica que “[...] como o coeficiente de correlação é uma medida padronizada de um efeito observado, ele é uma medida comumente usada do tamanho do efeito, e que valores de  $\pm 0,1$  representam um efeito pequeno,  $\pm 0,3$ , um efeito médio e  $\pm 0,5$ , um efeito grande”.

## Análise dos resultados

Essa sessão descreve os principais resultados obtidos por meio da coleta de dados realizada para os municípios da amostra.







### *Análise descritiva da atividade virtual e engajamento das prefeituras*

Esta sessão oferece uma análise descritiva da utilização do Facebook por 60 prefeituras gaúchas e do engajamento de seus cidadãos. Primeiramente são apresentados dados sobre o número de fãs das páginas, em seguida são evidenciados dados sobre a atividade virtual e, por fim, demonstra-se uma análise sobre o engajamento dos usuários diante das publicações realizadas pelas prefeituras.

A média de número de fãs das páginas das prefeituras gaúchas no Facebook é de 8.613,87, sendo que a prefeitura de Porto Alegre apresentou a maior quantidade de fãs (111.261) e a prefeitura de Coqueiros do Sul a menor quantidade de fãs (682).

Referente à atividade virtual, a média mensal de cada tipo de publicação postada na página do Facebook das prefeituras gaúchas também foi analisada. Em janeiro a média foi de 32,88 publicações mensais, sendo que a maioria são imagens (16,50), seguidas pelos *links* (12,95), vídeos (1,87), texto (0,88), *status* (0,68) e *gif* (0). A prefeitura de Cidreira realizou o maior número de postagens neste mês, com 117 publicações e a de São José do Herval apresentou o menor número de postagens, com apenas uma.

No mês de fevereiro verificou-se uma média de 35,75 publicações, sendo 18,25 imagens, 14,18 *links*, 1,87 vídeo, 1,42 texto e 0,03 *gif*. A prefeitura de Marau apresentou a maior atividade virtual em fevereiro, somando 103 publicações. Campina das Missões e Coqueiros do Sul tiveram ambos uma publicação em suas páginas durante o mesmo mês, sendo as prefeituras com menor atividade virtual.

Em março a prefeitura que mais realizou postagens em sua página do Facebook foi a de Triunfo (110 publicações) e o que menos postou foi Campina das Missões (1 publicação). A média de publicações neste mesmo mês foi de 41,27, referentes a 22,00 imagens, 14,27 *links*, 2,90 vídeos, 1,42 texto e 0,95 *status*.

Em abril foram publicadas, em média, 48,20 postagens. Quanto aos tipos de publicação notou-se que a média foi de 25,07 imagens, 17,62 *links*, 3,65 vídeos, 1,33 texto e 0,53 *status*. Neste mês a prefeitura que teve a maior atividade virtual foi a do município de Tapejara (106 publicações) e a que teve a menor atividade virtual foi Coqueiros do Sul (3 publicações).

A média de publicações em maio foi de 52,32, sendo que a maioria foram imagens (26,87), seguidas de *links* (19,03), vídeos (3,93), textos (1,63), *status* (0,82) e *gif* (0,03). Ijuí apresentou a maior atividade virtual neste mês, possuindo 116 publicações em sua página e Sagrada Família a menor, possuindo apenas uma publicação.

No mês de junho verificou-se uma média de 45,00 publicações, referentes a 25,25 imagens, 14,80 *links*, 3,08 vídeos, 1,27 texto, 0,58 *status* e 0,02 *gif*. A prefeitura de Ijuí teve a maior atividade virtual neste mês, com 100 publicações, e as prefeituras que apresentaram menor



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

atividade virtual referem-se aos municípios de Sagrada Família e Coqueiros do Sul, ambas com duas publicações.

As publicações ocorrem com menos frequência nos primeiros meses analisados, esse fator pode ser explicado pela razão de ser época de férias em que geralmente as prefeituras têm suas atividades reduzidas. Analisando o período completo de seis meses a média de publicações é de 255,42, representada por 133,93 imagens, 92,85 *links*, 17,30 vídeos, 7,68 textos, 3,57 *status* e 0,08 *gif*.

Os tipos de publicações mais realizados pelas prefeituras são imagens e *links*. Farranha e Santos (2015) observaram o mesmo ao analisar a página da CGU no Facebook, apontando as imagens que incluíam frases objetivas ou esquemas explicativos como recursos que ajudam o cidadão a obter informações em programas, fazer denúncias, realizar pedidos e acessar diversos outros serviços e os *links* instigam o usuário a aprofundar e pesquisar mais sobre as questões apresentadas, direcionando-os a páginas ou sites online que contém mais informações sobre o assunto contido no *post*.

Com base nos resultados encontrados, a gestão pública pode aperfeiçoar a utilização das ferramentas oferecidas pelo Facebook, desenvolvendo postagens que atraiam o usuário como, por exemplo, perguntas breves que questionam a percepção do usuário sobre determinada atividade desenvolvida pela prefeitura, imagens coerentes com o texto ou *link* que a acompanha, vídeos que mostram o funcionamento da prefeitura e publicações de *cases* interessantes. Acredita-se que ao aprimorar as estratégias acerca dos conteúdos publicados no Facebook as prefeituras se tornam mais assertivas e melhoram o nível de engajamento do público.

As médias mensais das atividades desenvolvidas pelos usuários no Facebook, ou seja, as ações de engajamento, também foram avaliadas. Constatou-se que no mês de janeiro a média de engajamento foi de 2.461,05 ações, referentes a 1.832,75 curtidas, 442,23 compartilhamentos e 186,07 comentários. Nesse mês a prefeitura de Cidreira obteve o maior engajamento, com 9.255 interações, e a que teve menor engajamento foi a prefeitura de São José do Herval, com 9 interações.

Em fevereiro a média de engajamento das páginas das prefeituras gaúchas no Facebook foi de 2.398,40 ações, sendo a maioria curtidas (1.791,60) seguidas de compartilhamentos (428,07) e comentários (178,73). A prefeitura de Carazinho atingiu o maior engajamento em fevereiro, somando 9.793 interações e a de Coqueiros do Sul o menor, com apenas 9 interações.

No mês de março o engajamento médio foi de 2.528,83 ações. Quanto aos tipos de ações notou-se que a média foi de 1.954,18 curtidas, 407,53 compartilhamentos e 167,12 comentários. Neste mês a prefeitura que teve o maior engajamento em sua página do Facebook foi a de Triunfo, somando 9.342 ações e o menor engajamento foi obtido por Campina das Missões com 17 ações.

A prefeitura de Cidreira alcançou o maior engajamento em abril com 11.582 interações e o menor engajamento foi registrado pela de Campina das Missões com 150 interações. A média de





engajamento neste mês foi de 3.029,32 ações, referentes a 2333,85 curtidas, 477,38 compartilhamentos e 218,08 comentários.

Em maio o engajamento foi de 3.193,25 interações, em média. Quanto aos tipos de atividade observou-se uma média de 2.438,40 curtidas, 510,52 comentários e 244,33 compartilhamentos. A prefeitura de Porto Alegre somou 9.983 interações em sua página, sendo o maior engajamento para o mês de maio, já a de Coqueiros do Sul obteve 54 interações sendo classificado como a prefeitura com o menor engajamento neste mês.

No mês de junho a média de engajamento foi de 3.001 ações. Com relação aos tipos de ações de engajamento a média foi de 2.310,70 curtidas, 446,82 compartilhamentos e 243,48 comentários. A prefeitura com maior engajamento neste mês refere-se à Porto Alegre com 12.827 interações em sua página do Facebook, enquanto Coqueiros do Sul teve o menor engajamento com 39 interações.

A ação de engajamento mais realizada pelos usuários se refere a prática de “curtir”, em seguida está a ação de compartilhar e a menos utilizada se refere a ferramenta de comentar nas publicações. Essa descoberta corrobora com os resultados de Santos (2016) e Limeira, Silva e Tavares (2018), de que o número de curtidas e compartilhamentos é maior do que o número de comentários. O fato de as publicações receberem um número mais expressivo de curtidas pode ser explicado pela agilidade e rapidez que esse comando oferece ao usuário para expressar sua opinião sobre a postagem (MACEDO; AQUINO; MOTTA, 2017).

O primeiro trimestre é o que possui o menor engajamento. Esses três meses também apresentaram as menores atividades virtuais durante o período analisado. Portanto, toma-se como base para o ocorrido a perspectiva de que quando os governos locais utilizam as redes sociais com um nível maior de interatividade recebem níveis maiores de envolvimento do cidadão (HARO-DE-ROSARIO; SÁEZ-MARTIN; CABA-PÉREZ, 2018).

Entende-se que as prefeituras devem atentar para o nível de engajamento alcançado em suas publicações (curtidas, comentário, compartilhamento, visualizações de vídeos e cliques em *links*) para assegurar que o conteúdo realmente está chamando a atenção do público que se deseja atingir. Caso a engajamento dos cidadãos não seja significativo a assessoria de comunicação da prefeitura pode desenvolver novos tipos de publicações para reforçar o relacionamento entre a gestão pública e sociedade.

### ***Atividade virtual como estratégia para impulsionar o engajamento dos usuários no Facebook***

Esta sessão apresenta os resultados dos testes de hipóteses e correlação para as variáveis do estudo. Na Tabela 1 podem ser observados os testes de hipóteses para dois grupos, considerando a variável atividade virtual, sendo que análise se deu por meio do teste t.

**Tabela 1: Teste de hipóteses para dois grupos, considerando como dependente a variável atividade virtual**





Variável	Grupo	Média Atividade Virtual	Teste de Levene		Teste t			Teste de M-W
			F	Sig	Teste t	Df.	Sig (2 extremidades )	
Número de Fãs	Menos fãs	178,533	1,242	0,27 0	-5,634	58	0,000	0,000
	Mais fãs	332,300						
Engajamento	Menor engajamento	169,933	3,023	0,08 7	-6,713	58	0,000	0,000
	Maior engajamento	340,900						

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

O teste t para amostras independentes para a variável número de fãs demonstrou que a média dos grupos com maior e menor número de fãs é diferente. Rejeita-se a hipótese nula ( $t(58)=-5,634$ ,  $p<0,05$ ), ao nível de 5% de significância, conclui-se que, em média, as páginas das prefeituras gaúchas no Facebook que possuem mais fãs ( $\bar{X}=332,300$ ,  $s=98,6387$ ) possuem mais atividade virtual do que as páginas com menos fãs ( $\bar{X}=178,533$ ,  $s=112,3178$ ). Lameiras, Silva e Tavares (2018) também constataram que municípios com números mais altos de fãs no Facebook são mais ativos na plataforma *online*.

Em média, a atividade virtual das prefeituras com maior engajamento ( $\bar{X}=340,900$ ,  $s=83,9003$ ) é superior a atividade virtual das prefeituras que apresentaram menor engajamento ( $\bar{X}=169,933$ ,  $s=111,4299$ ). Ao nível de 5% de significância rejeita-se a hipótese nula ( $t(58)=-6,713$ ,  $p<0,05$ ). Vale ressaltar que, o engajamento, na plataforma Facebook, é demonstrado pelas funcionalidades curtir, comentar e compartilhar (CAMPOS, 2015). De acordo com Silva (2015), o engajamento dos participantes é promovido quando as páginas oferecem mecanismos de divulgação de informações, condições para captação das contribuições e dinâmicas capazes de envolver seus usuários. No entanto, o propósito de engajamento pode deixar de ser atingido se não houver a incorporação de rotinas de acompanhamento, regras para o uso dos dados e informações claras para todos os usuários. Campos (2015) destaca que o engajamento se efetiva através de estratégias ativas de comunicação, com mensagens de conteúdo relevante, bilateral e atrativo. Assim, as pessoas interagem com a mensagem produzida e a transmitem para o seu grupo social.

A Tabela 2 apresenta os resultados da correlação de Pearson e Spearman entre a variável de atividade virtual das prefeituras e o número de fãs e o engajamento.

**Tabela 2: Resultado da correlação de Pearson e Spearman**

	Análise de Correlação	Número de fãs	Engajamento
At ivi da de	Correlação de Pearson	0,324*	0,715**
	Coeficiente de determinação ( $r^2$ )	0,105	0,511
	Sig. (2 extremidades)	0,012	0,000
Vi rt ua l	Correlação de Spearman	0,590**	0,766**
	Coeficiente de determinação ( $r^2$ )	0,348	0,587
	Sig. (2 extremidades)	0,000	0,000



N	60	60
---	----	----

\*\* . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

\* . A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

A partir da Tabela 2, percebe-se que os resultados da Correlação de Pearson indicam que o número de fãs possui uma relação significativa, a um nível de 95% ( $r=0,324$ ;  $\text{sig.}\leq 0,05$ ) e o engajamento possui uma relação significativa, a um nível de 99% ( $r=0,715$ ;  $\text{sig.}\leq 0,01$ ) com a atividade virtual. Portanto, a relação entre a atividade virtual e o número de fãs apresenta um efeito médio e grande para o engajamento. Conforme o coeficiente de determinação, 10,5% das ações de atividade virtual podem ser explicadas pelo número de fãs da página, e 51,1% pelo engajamento dos cidadãos. Já a correlação de Spearman indica que existe uma relação significativa, a um nível de 99%, entre atividade virtual e o número de fãs ( $\rho=0,590$ ;  $p\leq 0,01$ ) e atividade virtual e engajamento ( $\rho=0,766$ ;  $p\leq 0,01$ ), sendo que a correlação representa um efeito grande entre as variáveis e a atividade virtual. De acordo com o coeficiente de determinação, 34,8% das ações de atividade virtual podem ser explicadas pelo número de fãs da página, e 58,7% pelo engajamento dos cidadãos.

O estudo de Haro-de-Rosario, Sáez-Martín e Caba-Pérez (2018) assemelha-se a estes resultados, uma vez que encontraram relação significativa entre essas variáveis. Soares e Monteiro (2015) também apresentam uma correlação positiva entre o as publicações realizadas pelo administrador da página e o engajamento dos usuários, assim como o número de fãs. No entanto, Murta et al. (2017) constataram que o número e tipo de publicações não correlaciona-se com a interação nas páginas.

### Considerações finais

Este artigo objetivou descrever a relação entre a atividade virtual das prefeituras gaúchas em suas páginas do Facebook e o engajamento dos cidadãos. O objetivo foi alcançado, sendo realizada coleta de dados nas páginas do Facebook de 60 municípios do Rio Grande do Sul e a interpretação desses dados. Foram analisados a atividade virtual das prefeituras, o engajamento dos cidadãos nas publicações e o número de fãs das páginas do Facebook das prefeituras.

Em relação à análise descritiva constatou-se que a atividade virtual das prefeituras se dá, em sua maioria através de imagens e *links*, sendo que as publicações classificadas como vídeo, texto, *gif* e *status* são pouco utilizadas pelas prefeituras gaúchas. Já o engajamento dos cidadãos no Facebook das prefeituras é caracterizado por um número de curtidas superior a quantidade de compartilhamentos e comentários nas postagens.

A respeito do engajamento e do número de fãs da página notou-se que a atividade virtual é maior quando os cidadãos possuem níveis mais altos de envolvimento na página e quando as páginas possuem números mais elevados de fãs. Tanto a análise de Correlação de Pearson como a de Spearman demonstrou que há uma relação significativa entre a atividade virtual e as variáveis do estudo.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Os resultados apresentados neste estudo podem ser utilizados pelos gestores municipais para melhorar sua atividade virtual no Facebook e em outras redes sociais, proporcionando uma maior aproximação com o cidadão. De acordo com Špaček (2018), o uso de mídias sociais também pode impulsionar a inovação na prestação de serviços públicos e nas operações governamentais.

O estudo apresenta como limitação a abrangência estadual. Desse modo recomenda-se para futuros estudos a investigação de municípios de diferentes regiões do país e verificar se os resultados encontrados vão ao encontro dessa pesquisa. Recomenda-se também para pesquisas futuras uma análise das publicações classificando-as em categorias, como eventos, agenda do prefeito, serviços realizados, incentivo a boas ações e cidadania e outras, para verificar o engajamento do público em relação a essas classificações.

## Referências

AMARAL, R. do. **Exposição Privada nas Redes Sociais: uma análise sobre o Facebook na sociedade contemporânea.** 2016. 217f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, São Paulo, 2016.

ARAUJO, B. P. Redes sociais na Internet e novas formas de sociabilidade: um estudo do Facebook. In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUL. 13., Chapecó, mai./jun. 2012. **Anais...** Chapecó: Intercom, 2012. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sul2012/resumos/R30-1239-1.pdf>> Acesso em: 20 out. 2019.

BARBETTA, P. A. **Estatística aplicada às ciências sociais.** 7 ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2011.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Manual de orientação para atuação em mídias sociais: identidade padrão de comunicação digital do poder executivo federal.** Versão 2.0. 2014. Disponível em: <[http://www.secom.gov.br/pdfs-da-area-de-orientacoes-gerais/internet-e-redes-sociais/secommannualredessociaisout2012\\_pdf.pdf](http://www.secom.gov.br/pdfs-da-area-de-orientacoes-gerais/internet-e-redes-sociais/secommannualredessociaisout2012_pdf.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2019.

CAMPOS; C. R. de. **Engajamento gerado pelos públicos na página corporativa do Magazine Luiza no Facebook e suas implicações na comunicação organizacional digital.** 2015. 72 f. Monografia (Bacharel em Relações Públicas) – Universidade Federal do Pampa, São Borja, 2015.

CATTANI, D. Gestão pública em redes sociais: uma investigação sobre páginas de prefeituras brasileiras no Facebook. **Prisma.com**, v. 30, p. 95-109, 2016.

CETIC - CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. **Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro: TIC Governo Eletrônico 2017.** São Paulo: Comitê





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Gestor da Internet no Brasil, 2017. 440 p. Disponível em: <<https://cetic.br/tics/governo/2017/prefeituras/E3C/>>. Acesso em: 21 fev. 2020.

CGU – Controladoria Geral da União. **Panorama dos Governos Estaduais**, 2017. Disponível em: <[https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id\\_relatorio=22](https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=22)>. Acesso em: 09 nov. 2019.

FABER, B.; BUDDING, T.; GRADUS, R. Keeping in touch with citizens online: social media usage in dutch local government. **Documento de discussão do Tinbergen Institute**, 2019. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3312954](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3312954)>. Acesso em: 24 out. 2019.

FACEBOOK. **Alcance orgânico no Facebook**: suas dúvidas respondidas. 2019. Disponível em: <<https://pt-br.facebook.com/business/news/BR-Alcance-organico-no-Facebook-suas-duvidas-responder>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

FARRANHA, A. C.; SANTOS, L. T. dos. Administração pública, direito e redes sociais: o caso da CGU no Facebook. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 10, n. 2, p. 742-767, 2015.

FIELD, A. **Descobrimo a estatística usando o SPSS**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FSB PESQUISA. **Mapa da Comunicação Brasileira**. 3 ed. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.institutofsbpesquisa.com.br/pdf/Mapa-da-comunicacao-2013.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. **TransInformação**, Campinas, v. 28, n. 1, p. 47-57, jan./abr. 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HARO-DE-ROSARIO, A.; SÁEZ-MARTÍN, A.; CABA-PÉREZ, M. del. Using social media to enhance citizen engagement with local government: Twitter or Facebook? **New Media e Society**, Espanha, v. 20, n. 1, p. 29-49, 2018.

KLEINA, N. C. M. O Facebook como repertório e esfera pública virtual nos protestos do “Não Vai Ter Copa”. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO. 36., Foz do Iguaçu, set. 2014. **Anais...** Foz do Iguaçu: Intercom, 2014. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/137308905-O-facebook-como-repertorio-e-esfera-publica-virtual-nos-protestos-do-nao-vai-ter-copa-1.html>>. Acesso em: 21 out. 2019.

LAMEIRAS, M.; SILVA, T.; TAVARES, A. An Empirical Analysis of Social Media Usage by Local Governments in Portugal. IN: INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE, 11., 2018, Ireland. **Anais...** Ireland: ICEGOV'18, 2018.

LUPINACCI, L. Eu tenho tanto pra lhe falar, mas com palavras não sei dizer: *Gif* animado como recurso expressivo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO. 39., São Paulo, set. 2016. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2016. Disponível em: <<http://portalintercom.org.br/anais/nacional2016/resumos/R11-0427-1.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2019.

MACEDO, A.; AQUINO, F. MOTTA, Carlos Jacinto. Cultura do *like*: interpretação e percepção de conteúdos nas mídias sociais. **Revista CONFILOTEC**, v. 5, 2017.

MAIA, R. Redes cívicas e internet: do ambiente denso às condições da deliberação pública. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (org.). **Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002

MARSHALL, T. C.; LEFRINGHAUSEN, K.; FERECZI, N. The Big Five, self-esteem, and narcissism as predictors of the topics people write about in Facebook *status* updates. **Personality and Individual Differences**, Elsevier, v. 85, p. 35-40, out. 2015.

MURTA, F. et al. Eleições e mídias sociais: interação e participação no Facebook durante a campanha para Câmara dos Deputados em 2014. **Revista Compolítica**, v. 7, n. 1, p. 47-72, 2017.

NASCIMENTO, L. L. Setor Público nas Redes Sociais Digitais: um estudo com comunicadores. In: ABRAPCORP 2013 - Teorias e Métodos de Pesquisa em Comunicação Organizacional e Relações Públicas: entre a tradição e a inovação, 2013. **Anais...** Brasília. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2013. p. 949-967. Disponível em: <<https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/990431/1/Setorpubliconasredessociaisdigitaisumestudocomcomunicadores.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

REIS, L. de A. **Comunicação governamental no Facebook**: a página da Prefeitura de Curitiba e o humor nas publicações. 2015. 81 p. Monografia (Bacharelado em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo) – Faculdade de Comunicação Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

ROCHA JR., F. R. **Mídias sociais e transparência**: uma análise dos maiores municípios brasileiros. 2017. 73f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

SANTANA, M. B. de; SOUZA, C. G. B. de. Uso das redes sociais por órgãos públicos no Brasil e possibilidades de contribuição do monitoramento para gestão. **Revista Gestão.Org**, Recife, v. 15, Edição especial, p. 99-107, 2017.







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SANTOS, G. H. C. dos. **O uso das mídias sociais no poder público: análise do perfil "Senado Federal" no Facebook.** 2016. 146 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2016.

SILVA, C. M. C. **Uso de mídia social governamental para promover engajamento entre cidadãos e governo federal.** 2015. 210 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo.** 8 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SOARES, F. R.; MONTEIRO, P. R. R. Marketing digital e marketing de relacionamento: interação e engajamento como determinantes do crescimento de páginas do Facebook. **NAVUS: Revista de Gestão e Tecnologia**, Florianópolis, v. 5, n. 3, p. 42-59, 2015.

ŠPAČEK, D. Social media use in public administration: the case of Facebook use by czech regions. **The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. 11, n. 2, p. 199-218, 2018.

STEVENSON, W. J. **Estatística aplicada à administração.** São Paulo: Editora HARBRA, 1981.

TERRA, C. F. **Usuário-mídia: a relação entre a comunicação organizacional e o conteúdo gerado pelo internauta nas mídias sociais.** 2010. 207 p. Tese (Doutorado) – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

## Notas

O alcance orgânico refere-se a quantas pessoas se pode atingir de graça no Facebook com as publicações na página (FACEBOOK, 2017).

## Agradecimento

Os autores agradecem ao CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – pelo apoio financeiro ao projeto de processo nº 405563/2016-7.



OBSERVADOR





**ST2 – TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

**REASSENTAMENTO COMPULSÓRIO OU EXPULSÃO:  
a desterritorialização dos ribeirinhos no rio Xingu**

**COMPULSORY RESETTLEMENT OR EXPULSION:  
the deterritorialization of riverside dwellers on the Xingu River**

Bruna Gabriele Rocha de SOUZA<sup>1</sup>, Carolina Piwowarczyk REIS<sup>2</sup>, Eneida de Almeida MELO<sup>3</sup>, Celso do Nascimento FERREIRA<sup>4</sup>, Jackson Almeida de QUEIROZ<sup>5</sup> Gilcelli Miranda Simões<sup>6</sup>

**Resumo:** A presente pesquisa visa abordar o contexto que se encontram os ribeirinhos que viveram na área que hoje se localiza o reservatório de Belo Monte, Sítio Pimental, no rio Xingu. Para tanto, contaremos com referenciais que refletem sobre conceitos de terras tradicionalmente ocupadas, populações tradicionais, identidade coletiva, cultura, territorialização e territorialidade. Pretendemos identificar as representações sobre apropriação de terra pela categoria estudada e pelas instituições que estão envolvidas localmente. Faremos um relato da realidade ribeirinha do médio Xingu numa relação com a realidade das categorias sociais de extrativistas, camponeses e indígenas buscando compreender como o Estado Brasileiro age em relação à questão fundiária e a conservação da biodiversidade. Além disso, pretendemos identificar as argumentações utilizadas pelos sujeitos sociais na defesa do direito à posse e uso da terra e para proteção da biodiversidade, analisar as questões socioambientais e políticas que reforçam ou contrariam o discurso e por fim analisar os discursos sob a luz dos conceitos de territorialidade e identidade que vem se construindo no território do Xingu.

**Palavras-Chave:** Belo Monte. Territorialização. Ribeirinhos. População Tradicional.

**Abstract:** The present research aims to approach the context in which the riverside dwellers who lived in the area that today is located the Belo Monte reservoir, Sítio Pimental, on the Xingu River, were chosen. For that, we will have references that reflect on concepts of occupied traditional lands, traditional populations, collective identity, culture, territorialization and territoriality. We intend to identify as representations about land appropriation by the category studied and by the institutions that are involved locally. We will make an account of the reality of

<sup>1</sup> Mestranda em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável - Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS gabhhi@gmail.com

<sup>2</sup> Aluna da Especialização em Educação, Diversidade, Sociedade - UFPA, Instituto Socioambiental - ISA E-mail: carolinareis@socioambiental.org

<sup>3</sup> Aluna da Especialização em Educação, Diversidade, Sociedade - UFPA E-mail: soldoxingu@hotmail.com

<sup>4</sup> Aluno da Especialização em Educação, Diversidade, Sociedade - UFPA E-mail: celsonasferreira@gmail.com

<sup>5</sup> Aluno da Especialização em Educação, Diversidade, Sociedade - UFPA E-mail: jakconalmeidaqueiroz@gmail.com

<sup>6</sup> Aluna da Especialização em Educação, Diversidade, Sociedade - UFPA E-mail: gilcelli.simoese@icmbio.gov.br



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

the riverside of the middle Xingu in relation to the reality of the social categories of extractivists, peasants and indigenous people, seeking to understand how the Brazilian State ages in relation to the land issue and the conservation of biodiversity. In addition, we intend to identify as arguments used by social subjects in the defense of the right to land tenure and use and to protect biodiversity, to analyze the socio-environmental and political issues that reinforce or contradict the discourse and finally to analyze the discourses in the light of the concepts territoriality and identity that is being built in the Xingu territory.

**Keywords:** Belo Monte. Territorialization. Riverside. Traditional Population.

## Introdução

A presente pesquisa visa abordar o contexto que se encontram os ribeirinhos que viveram na área que hoje se localiza o reservatório de Belo Monte, Sítio Pimental, no rio Xingu. Para tanto, contaremos com referenciais que refletem sobre conceitos de terras tradicionalmente ocupadas, populações tradicionais, identidade coletiva, cultura, territorialização e territorialidade. Pretendemos identificar as representações sobre apropriação de terra pela categoria estudada e pelas instituições que estão envolvidas localmente.

Faremos um relato da realidade ribeirinha do médio Xingu numa relação com a realidade das categorias sociais de extrativistas, camponeses e indígenas buscando compreender como o Estado Brasileiro age em relação à questão fundiária e a conservação da biodiversidade. Além disso, pretendemos identificar as argumentações utilizadas pelos sujeitos sociais na defesa do direito à posse e uso da terra e para proteção da biodiversidade, analisar as questões socioambientais e políticas que reforçam ou contrariam o discurso e por fim analisar os discursos sob a luz dos conceitos de territorialidade e identidade que vem se construindo no território do Xingu.

Os diferentes limites colocados aos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais podem ser assim resumidos: mineração em terras indígenas, identidades coletivas ilegítimas, golpes sucessivos contra a Convenção 169, engessamento do Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, Ação de Inconstitucionalidade do Decreto 4887, de novembro de 2003 ou glaciação do Art.68 do ADCT. (ALMEIDA, 2012).

A partir desse ponto percebe-se que no processo da construção de Belo Monte mais uma vez isso se repete, onde em primeira instância, os ribeirinhos não são reconhecidos como afetados pela hidrelétrica tendo então suas identidades ilegítimas, e em segunda instância pelo “reconhecimento” dessas identidades, mas que não é levada em conta as suas vozes, os principais envolvidos não são ouvidos e não fazem parte do processo principalmente do de realocação dessas famílias.

Buriol (2014) apud Santos e Barros (2016) afirma que, ao pensarmos em povos e comunidades tradicionais, soma-se um elemento crucial na relação sociedade e natureza: esses grupos sociais possuem identidades coletivas que são indissociáveis do meio ambiente, pois os territórios tradicionais e os recursos naturais são parte essencial, fundamental das suas identidades, da sua



OBSERVADR





vivência. Diante das expropriações e expulsões territoriais, os povos tradicionais não se omitiram e travaram uma luta contra o Estado e as formas de monopolização em busca da constituição de leis de proteção aos seus modos de vida.

A retirada dessas famílias do seu lugar de origem também é uma forma de interrupção dos seus modos de vida, assim como cita a Antropóloga Francilene Parente ao relatar um depoimento de uma ribeirinha que teve sua família retirada da Volta Grande e posta para morar em um dos Reassentamentos Urbanos Coletivos (RUC), onde a mesma relata que a partir desse momento ela tinha um marido morto, a Belo Monte tinha lhe entregue naquele momento além de uma casa, um marido morto, pois ali ele não poderia reproduzir o seu modo de vida, não poderia pescar e nem fazer as outras atividades que tanto lhe davam prazer.

Quando então a sua família conseguiu ser realocada para um local onde poderiam continuar as atividades que exerciam no local de origem o seu marido voltou a vida, passou a ter prazer em viver. Tal fato é explicado por Souza & Pedon (2007) citado por Santos & Barros (2016 p. 4) onde os autores colocam que

“A desterritorialização e reterritorialização têm provocado disritmias sociais e desarmonias no território concebido, vivido e imaginário, uma vez que no novo território as pessoas não encontram os valores simbólicos que tinham antes e, ao mesmo tempo, não encontram outros, ao menos de imediato, para a construção de novos referenciais”.

Para uma grande parte de pessoas, como as diversas comunidades tradicionais e os pequenos produtores, a relação com a terra é intrínseca, pois a tratam não como recurso, mas um bem, e como tal, deve ser cuidada e conservada para as futuras gerações. (Santos & Barros, 2016).

### **Ribeirinhos de Altamira: o processo de territorialização do médio Xingu**

A história de vida dos ribeirinhos que vivem às margens do médio Xingu e nas ilhas, às proximidades de Altamira, é uma história que data do século passado quando inicia o processo de ocupação do território. Essa área foi sendo habitada na sua maioria por indígenas da etnia Xypaya, Kuruaya e juruna, bem como por famílias ribeirinhas que migraram de outras localidades da Amazônia.

Cada grupo teve a sua trajetória de migração. Os indígenas que ocuparam essa área saíram de suas aldeias expulsos nos conflitos com os Kayapó, ou ainda fugindo dos fazendeiros que se apropriavam das suas terras. Além disso, vinham passar um tempo na cidade para resolver problemas de saúde e em alguns casos vinham para morar.

Os ribeirinhos migraram devido a diferentes situações:

Tem pessoas que vieram das áreas de conservação, vieram migrando dessas áreas de conservação, tem pessoas que casaram com alguém da família que vivia lá e passaram a morar lá por conta de que as condições de vida eram mais adequadas para aquele lugar, tem pessoas que são oriundas ainda do processo do período áureo da seringa, da borracha, provenientes da vinda por conta da Transamazônica, então tem um cenário de



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

histórias de vida extremamente variadas e tem os indígenas. Dentro desse grupo foi uma coisa bem interessante que dentro da identificação ribeirinha tinha dois grupos muito claros, muito bem delimitados que eram o grupo dos ribeirinhos e o grupo dos indígenas ribeirinhos. (Entrevista Francilene Parente, UFPA, 2016).

Essas famílias fizeram desses espaços suas moradas, seus locais de trabalho, sua comunidade. Mesmo aqueles que não nasceram no local já moravam há muitos anos nessas ilhas e beira do rio. Viram seus filhos nascerem no local onde planejaram passar o resto de suas vidas. Construíram suas casas, seus barcos e canoas, fizeram a sua roça, para subsistência e para complementar a renda. Desenvolvem suas atividades de pesca, caça, coleta, criação de pequenos animais, numa constante interação com a cidade, sua segunda morada. Essa dupla moradia faz parte do modo de vida dessas famílias e é o que garante a sustentabilidade do grupo nessa inter-relação com o rio, a floresta, os animais, na conservação da natureza e do seu território.

“Muitas famílias ribeirinhas moram parte do tempo nas ilhas do Xingu, onde pescam e plantam, e parte na cidade, onde vendem o peixe e usam os serviços urbanos [...]”(VILLAS-BÔAS *et al*, 2015 p.19). Com a construção da barragem de Belo Monte as famílias ribeirinhas tiveram que sair do seu local de morada e trabalho para dar lugar ao reservatório de Belo Monte.

Essas comunidades ribeirinhas dependem do uso do rio e da floresta para sua subsistência física e cultural. Como todas as comunidades existentes ao longo dos rios da Amazônia experimentaram as transformações na economia e no comércio. Viveram o período da borracha, da castanha, o comércio da pele do gato, entre outros. Conseguem dividir o tempo das diferentes atividades produtivas que desenvolvem sem sobrepor uma a outra em relação ao seu grau de importância. Apesar de terem na pesca o seu maior retorno financeiro, contudo é a diversidade de atividades que assegura a sustentabilidade do grupo.

Almeida (s/d p.2) fala de uma dimensão política adquirida pela expressão população tradicional. Há uma re-significação do tradicional que “[...] implica numa politização dessa forma de conhecimento. Por isso se separou do imemorial. O imemorial era um recuo a uma origem indefinida”. Enquanto que, “[...] o tradicional é passível de datação. E um dos aspectos em que essa dimensão política ganha muito corpo, é que essa expressão genérica surge como uma expressão para designar o advento de identidades coletivas”. Assim se identificam os ribeirinhos. Estes que até então estavam na invisibilidade, agora não conseguem mais ser ignorados pelo Estado.

A identidade coletiva a que o autor se refere é “[...] um novo padrão de relação política que está surgindo na sociedade brasileira”. Na prática, é “[...] a politização dessa forma de conhecimento e é por isso que esse simbólico deixa de ser um patrimônio meramente intangível e passa a ser um patrimônio que constitui um capital de relações políticas”. Isto porque “[...] envolve os povos indígenas, envolve o que antes se chamava de camponeses, o que antes se chamava meramente de extrativistas, e se chega numa dimensão em que novos agentes sociais aparecem com as designações que eles próprios se auto-atribuem”. Há o empoderamento desses grupos sociais.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Há uma estreita relação do grupo com as instituições locais, sejam elas governamentais ou não. A Igreja esteve presente quando fazia as celebrações religiosas na comunidade, o Conselho Indigenista Missionário - CIMI e Movimento de Mulheres sempre orientando quanto aos seus direitos, a Colônia de Pesca e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais prestando informações sobre aposentadoria. A partir de 2000 até os dias atuais uma nova leva de instituições passa a interagir nesse cenário. Em 2008 o Xingu Vivo em parceria com o ISA encampa a luta contra Belo Monte na defesa dos ribeirinhos. Em 2012 o Movimento dos Atingidos por Barragem - MAB também passa a atuar junto esse grupo.

## A desterritorialização dos ribeirinhos: perda do modo de vida

Até a chegada do empreendimento de Belo Monte essas famílias não tinham grandes problemas quanto ao uso e posse do território, a não ser com os pescadores comerciais que avançavam os territórios aquáticos e disputavam a riqueza daquela área, no caso os peixes para consumo, mas também e principalmente os peixes ornamentais, que tinham alto valor comercial.

Atualmente, esse grupo, bem como a diversidade de populações tradicionais da região, vem enfrentando sérios problemas quanto ao reconhecimento da sua existência no processo de licenciamento de Belo Monte. Conforme denuncia o dossiê publicado pelo Instituto Sócio Ambiental 1- ISA (2015, p.14), “não foi feita nenhuma análise detalhada dos impactos socioambientais relativos às populações beiradeiras que moram no entorno de Altamira, mesmo tendo sido solicitado durante as audiências públicas prévias ao licenciamento do empreendimento”.

Além disso, segundo o mesmo documento “A ausência de diagnósticos adequados levou a não definição de medidas de mitigação e compensação dos danos sofridos por essas populações durante o processo de construção da usina”. Os ribeirinhos perderam suas referências socioculturais e socioambientais. Ainda houveram impactos não considerados pelo licenciamento, a exemplo das “explosões, iluminação excessiva, redução da transparência da água e a dragagem de praias inteiras, entre outras intervenções diretas da obra”. Essas medidas “têm afugentado e causado a morte dos peixes, inviabilizando áreas de pesca tradicionalmente utilizadas pelos pescadores”( VILLAS-BÔAS *et al*, p.14).

Essa situação cria novos problemas como o registro do aumento dos conflitos causados pela disputa pelas áreas de pesca restantes que se encontram fora das UCs e das TIs e dentro dessas áreas protegidas. É o que Almeida se refere sobre a perda dos territórios aquáticos. Além da ameaça sofrida por importantes espécies que são fontes alternativas de alimento, a exemplo dos quelônios. A empresa construtora definiu que “Quem está em área que será alagada na cidade ou nas ilhas poderia optar por receber indenizações ou uma casa construída pela empresa em um reassentamento longe do rio” (VILLAS-BÔAS *et al*, 2015 p.18).

A hidrelétrica de Belo Monte, com um reservatório de 600 km<sup>2</sup>, motivou a expulsão de aproximadamente 2 mil famílias e dentre estas cerca de 800 famílias que historicamente viviam e/ou ocupavam as margens e ilhas do Rio Xingu. São comunidades tradicionais, inclusive famílias indígenas, que perderam o seu território que se estendia mais ou menos desde a





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

confluência Xingu/Iriri até a Volta Grande do Xingu, assim como todos os meios de que dispunham para a sua reprodução social no rio, nas ilhas e na terra firme.

A grande questão é que “A indenização das ilhas só compensa as construções e não o valor da terra, resultando em baixos valores [...]” (VILLAS-BÔAS *et al*, 2015 p.18). Outro problema apontado pelo dossiê é que “[...] encareceu as terras e imóveis da região, a opção de indenização não permite que a população removida possa adquirir uma nova casa ou lote na beira do rio” (VILLAS-BÔAS *et al*, 2015 p.18). Com as baixas indenizações, as famílias estão sem lugar para viver e sem meios para retomar condições de vida similares às condições anteriores, conforme previsto na legislação ambiental brasileira.

Almeida (2006) apresenta a finalidade censitária das categorias de imóvel rural e de estabelecimentos, como instrumentos que não respondem as demandas das novas categorias constituídas por seringueiros, quebradeira de coco babaçu, castanheiros, ribeirinhos, pescadores, quilombolas, dentre outros.

Para o autor, não existe nenhum órgão que trate especificamente das terras tradicionalmente ocupadas da questão fundiária, ou que trate da questão indígena, ou de populações tradicionais. Esse conceito é uma figura jurídica e tem força de expressão distintiva das terras e imemoriais. Não é uma categoria que possibilita instrumentos e saberes práticos para se entender a estrutura agrária (ALMEIDA, 2006).

Alguns impactos sobre esse grupo pode caracterizar esse processo de perda do território pelas famílias ribeirinhas: A primeira diz respeito ao reassentamento longe do rio, que obriga os pescadores a deixarem de pescar, inviabilizando o modo de vida ribeirinho; A segunda fala da inviabilidade de locomoção dessas famílias dos seus locais de morada para o trabalho, para a escola, para o posto de saúde ou hospital, para a feira, entre outros, já que não existe transporte público nesses reassentamentos;

Almeida (2006 p. 15) ainda expõe que “[...] há uma dificuldade em perceber quais são os instrumentos adequados para identificar as terras tradicionalmente ocupadas”. O que o leva a fazer a seguinte pergunta “De que ordem seriam esses instrumentos?” e, ainda, “Se eles não são os jurídicos disponíveis, como é que os operadores do direito se apropriam de outros conhecimentos para poder interpretar essas situações, para poder dar o conteúdo a essas situações? Vamos recorrer a quê?”. Como se comportar diante de uma situação nova?

O terceiro maior impacto diz respeito a falta de assistência jurídica e de informações às famílias afetadas nas áreas rurais, ilhas e margens de rio que optaram em sua maioria pela indenização. Importante registrar que no que se refere a indenização das famílias, 75% receberam sua indenização em dinheiro e 21% em carta de crédito. Somente 4% foram reassentadas.

A institucionalização do termo “populações tradicionais” pelo Conselho Nacional de Populações Tradicionais – CNPT leva-nos a entender que o mesmo “[...] se constitui numa nova categoria operacional que o aparato do Estado utiliza para entender ações concretas”. Ainda “[...] se coloca





como um patrimônio intangível”. Além do mais, “É algo que é imaterial, que tem elemento simbólico, mas, por força do direito, tem que ser materializado, tem que ser aplicado, tem que identificar áreas, identificar situações empiricamente observáveis” (Almeida, s/d p.2) Então, nesse caso, precisa de uma categoria de análise e instrumentos específicos para esse fim.

### **Perda da referência sociocultural**

Os ribeirinhos vivem um processo de desterritorialização, saem de suas moradas e áreas produtivas e são reassentados em loteamentos planejados pelo empreendimento que se localizam distantes do rio. Não foi garantida a manutenção ou melhoria das condições de vida dessas famílias, não foram assegurados os direitos fundamentais desse grupo quando não lhes deram opção de serem reassentados na beira do rio, os empreendedores não deram publicidade e não foram transparentes para que as famílias fossem compensadas de forma justa.

Após inúmeras tentativas equivocadas de cadastramento dessas famílias, como deixar de fora aquelas que não estavam em casa na hora da visita, ignorar os núcleos agregados de família na mesma casa e definir um dimensionamento equivocado, tanto da quantidade de famílias de fato atingidas, como das especificidades socioculturais locais, ficou constatado o quanto o projeto demonstrou total ausência de reconhecimento, no processo de realocação, do modo de vida das comunidades ribeirinhas.

“As formas particulares de ocupação e uso do território por parte dessa população não figuram nos instrumentos de avaliação de impactos e desenho de medidas de mitigação e compensação previstas no PBA, nem em instrumentos de identificação e qualificação da população atingida, como o cadastro socioeconômico. Com isso, os moradores de ilhas e margens, que vivem também na cidade de Altamira durante parte do tempo, possuindo duas moradias de fato, foram enquadrados na mesma categoria que os agricultores da área rural, tendo recebido apenas opções de indenização, carta de crédito (realocação assistida) e reassentamento longe do rio”. (VILLAS-BÓAS *et al*, 2015 p.32)

A descaracterização do modo de vida ribeirinho se deu de várias formas, dentre elas a imposição de escolha entre viver na área rural ou urbana sem opção de assegurar essa característica nesse novo contexto. Porém, o mais grave foi que os serviços necessários não ficaram prontos antes da chegada das famílias, o que caracteriza um loteamento ao invés de um reassentamento. O modo de vida ribeirinho tradicional foi invisibilizado pelo empreendimento de Belo Monte, incapaz de reconhecê-lo com suas peculiaridades. A prática de avaliação patrimonialista de benfeitorias construtivas (que resultou em indenizações irrisórias) e a remoção compulsória, como um todo, se tornou um processo de expropriação do território tradicional e dos meios de subsistência e de reprodução da vida ribeirinha, configurando-se como um processo violador de direitos humanos.

Segundo o MPF, Belo Monte vem eliminando o modo de vida tradicional, e isso requer intervenção e acompanhamento sob pena de se configurar uma “diáspora irreversível dos ribeirinhos do rio Xingu”.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A primeira grande dificuldade enfrentada pelas famílias ribeirinhas para manter seu território e a sua territorialidade é a ausência de reconhecimento por parte do poder público e da empresa construtora da hidrelétrica de Belo Monte de sua existência local. Agora os ribeirinhos reivindicam a garantia de manutenção do seu território, uma vez que não há o reconhecimento de que aquelas famílias são ribeirinhas e tem o seu modo de vida configurado naquele espaço revelando suas diferentes dimensões de territorialidade em movimento.

A territorialidade comporta três dimensões interdependentes. A primeira é a de representar o território de referência, [...] A segunda dimensão confere à territorialidade uma realidade de rede [...] Enfim, a territorialidade comporta também uma dimensão simbólica e subjetiva. [...] Ela representa a impressão simbólica das relações sociais de cada lugar e assim ela participa da produção do território e ao mesmo tempo é produzida por ele [...] A territorialidade assim definida remete a uma realidade em movimento, que caracteriza o modo de vida e a organização da vida de cada indivíduo e de cada grupo”. (TEISSERENC)

Entre os dias 01 e 03 de junho de 2015, equipe composta por representantes do Ministério Público Federal, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, do IBAMA, da FUNAI, da Defensoria Pública, de instituições que atuam na defesa dos direitos humanos e de membros da comunidade acadêmica realizaram inspeção em ilhas do rio Xingu, cujos moradores estavam sendo removidos para o enchimento do reservatório da UHE Belo Monte.

Como consequência dessa ação, foi definido que os ribeirinhos voltariam a ocupar o rio Xingu, na área onde se formou o reservatório da UHE Belo Monte e iniciou-se um processo chamado “Diálogos Ribeirinhos”, visando garantir a participação das instituições e dos atingidos no processo. O IBAMA está atuando especificamente nesse caso em função dessa inspeção, como órgão licenciador, pois até recentemente não havia nenhum órgão do governo responsável por fazer o acompanhamento dessas famílias a não ser a própria empresa Norte Energia.

Os ribeirinhos reivindicam a ocupação da borda do reservatório, margens, que consideram indispensável para reconstruir as suas atividades econômicas e as suas relações sociais e familiares. Importante ressaltar que essa é a primeira experiência de reassentamento de famílias ribeirinhas em áreas do reservatório.

“Depois que foi emitida a LO (Licença de Operação) de Belo Monte em 25 de novembro de 2015, a ex presidente do IBAMA se comprometeu em manter uma representação permanente aqui no escritório de Altamira pra poder lidar exclusivamente com as questões de Belo Monte”(Entrevista Hugo Loss, IBAMA, 2016)

A falta de estrutura para retornar ao território e as mudanças ecossistêmicas que estão em curso na área onde foi formado o lago do reservatório se apresentam como o maior desafio para o futuro da reocupação das ilhas remanescentes e margens do rio no entorno do reservatório. Desde que foram removidos dos seus territórios tradicionais e de suas casas, muitos ribeirinhos encontram-se num estado de 'suspensão de vida', conforme caracteriza o MPF, pela ausência de meios de subsistência que proviam do rio.

A área hoje composta por ilhas e borda do lago, além de ser um novo ecossistema, são também áreas de antigas pastagens e/ou de acentuada exploração madeireira, muitas altamente





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

antropizadas e inapropriadas para recompor o modo de vida agroextrativista dos ribeirinhos.

Na busca pela garantia de uma reocupação digna e segura do novo território que se configura, o MPF e a Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência (SBPC) têm reunido pesquisadores de diversas universidades e parceiros para produzir informações e subsídios para que as comunidades tradicionais possam voltar a viver nas margens e ilhas do reservatório.

Para além desse retorno, o desafio formado com Belo Monte diz também respeito à permanência dos moradores tradicionais agroextrativistas na área dos diversos impactos da UHE Belo Monte sobre o rio Xingu, que vem ocasionando a expulsão de famílias de um trecho longo e contínuo, que se inicia no limite com o mosaico de áreas protegidas (divisa com a TI Koatinemo), passando pelo reservatório, pela Volta Grande do Xingu (trecho de vazão reduzida) e pela região da casa de força principal da hidrelétrica e sua jusante, conhecida como trecho de restituição de vazão (TRV). Na Volta Grande, as ameaças de desterritorialização são ainda maiores com a previsão de instalação da mineradora canadense Belo Sun numa área já vulnerável pelos impactos de Belo Monte.

## Considerações finais

Por toda a gravidade dos impactos gerados a essas populações, o MPF também entende que a tarefa é de garantir um território seguro para que os ribeirinhos possam reproduzir o modo de vida, a Norte Energia não está apenas e simplesmente cumprindo uma obrigação condicionante da obra, prevista na Licença de Operação 1317/2015, mas sim implementando ações reparatórias ao dano causado, pois o direito à reparação integral do dano requer um olhar abrangente.

Após a inspeção de 2015, foi formado o grupo “Diálogos Ribeirinhos”, GT constituído pelas pesquisadoras do grupo de apoio do MPF, as famílias ribeirinhas da área do reservatório Xingu e representantes do movimento social Xingu Vivo para Sempre, com os objetivos de (i) construir um processo de escuta coletivo das situações enfrentadas por estas famílias frente ao processo de remoção e negociações individuais conduzidas pela Norte Energia; (ii) estabelecer um canal de comunicação e circulação de informações entre ribeirinhos, MPF, DPU, Ibama, Casa de Governo e NESAs (instituições envolvidas no processo) e (iii) produzir informações que subsidiem o processo de realocação, garantindo sua adequação ao modo de vida das famílias ribeirinhas.

Mais de 60 famílias já retornaram para áreas nas margens do rio e algumas para as porções de ilhas remanescentes, e há uma série de dificuldades em permanecer em parte desses locais, por serem inadequados. De acordo com representantes do GT, o cenário atual do processo de reocupação do rio Xingu apresenta complexidades e desafios, principalmente com relação às áreas disponibilizadas a reocupação. Muitas estão degradadas, em locais com ramificações fluviais com água parada e vegetação submersa ou são áreas pequenas (espaço disponibilizado para as famílias com 100 metros de frente por 200 metros de fundo, como na Ilha do Mansur).

Além do tamanho das áreas, muitas famílias foram reassentadas em uma mesma área sem vínculo prévio de parentesco ou vizinhança (como as famílias reassentadas na Ilha do Pedão e diversas outras famílias na região do Palhal). Por outro lado, pessoas que pertenciam a um grupo





local foram reassentadas em locais distantes ou divididas no processo de realocação. A Norte Energia criou duas categorias de elegibilidade para o retorno – reassentamento em área remanescente e pontos de apoio de pesca, que seriam áreas de “apoio” coletivo a pescadores. Entretanto, muitos ribeirinhos que estão em suas antigas áreas de ocupação que ficaram emersas acabaram sendo identificados pela empresa para receberem pontos de apoio coletivos para a pesca (como nas regiões de Muricituba, Bacabal e Poção). Outro ponto é que surgem conflitos entre pessoas que utilizavam as ilhas para lazer e ribeirinhos já reassentados pela NESA em lugares como Ilha do Mansur.

O território está se reconfigurando, e é preciso estratégias e garantias para que o reassentamento possa se consolidar de forma a recompor o beiradão sem gerar mais conflitos sociais, violências e exclusão. Existem dificuldades de adaptação às novas áreas, principalmente pelas condições de navegabilidade e restrições à atividade pesqueira. Dessa forma, é notório que o reassentamento será um processo lento e longo no tempo, até que essa nova forma de ocupação se consolide, o reservatório se estabilize e o modo de vida seja recomposto de forma integral. Como disse o Chefe do IBAMA em Altamira, o processo está caminhando, mesmo que a passos lentos, de acordo com o surgimento das necessidades e das demandas dos ribeirinhos, mas, o caminhar sai do processo de realocação e passa para a fase de monitoramento.

### Referências

ALMEIDA, A. W. B. de. **Terras de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto:** terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: PPGSCA – UFAM, Fundação Ford, 2006.

ALMEIDA, A. W. B. de; **Territórios e Territorialidades Específicas na Amazônia: entre a “proteção” e o “protecionismo”.** CADERNO CRH, Salvador, v. 25, n. 64, p. 63-71, Jan./Abr. 2012.

ALMEIDA, A. W. B. de; **Conceito de Terras Tradicionalmente Ocupadas.** Palestra – Seminário Sobre Questões Indígenas. Disponível em: <[https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/14/o/TERRAS\\_TRADICIONALMENTE\\_OCUPADAS\\_ALFREDO\\_WAGNER\\_BERNO\\_DE\\_ALMEIDA.pdf?1497272497](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/14/o/TERRAS_TRADICIONALMENTE_OCUPADAS_ALFREDO_WAGNER_BERNO_DE_ALMEIDA.pdf?1497272497)>. Acesso em 14/05/2019.

BURIOL, F. **Utilização de área verde urbana por Povos e Comunidades Tradicionais em Manaus: pluriculturalismo e ética ambiental.** In: VIEGAS, Daniel Pinheiro; BURIOL, Fabiano. Resistência das comunidades através da tradição. 8. ed. Manaus, AM: PNCSEA, 2014. p. 87-117.

SANTOS, T. A. C.; BARROS, F. B.; **“O povo está esparramado...”: o processo de desterritorialização vivenciado pelos quilombolas da Bocaina, Mato Grosso.** Estudos Sociedade e Agricultura, abril de 2016, vol. 24, n. 1, p. 209-242, ISSN 1413-0580.

SOUZA, E. A.; PEDON, N. R. **Território e identidade.** Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros, Seção Três Lagoas, Três Lagoas-MS, v. 1, n. 6, 2007.





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

TEISSERENC, P. **Ambientalização e Territorialização: situando o debate no contexto da Amazônia brasileira.** *Antropolítica*, n. 29, p. 153-179, 2. sem. 2010.

VILLAS-BÔAS, A.; GARZÓN, B. R.; REIS, C.; AMORIM, L.; LEITE, L.; (org.). **Dossiê Belo Monte. Não há condições para a Licença de Operação.** São Paulo, SP, Instituto Socioambiental, 2015.



OBSERVADR





**ST2 – TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

**INTEGRAÇÃO REGIONAL TRANSFRONTEIRIÇA: A INTERCONEXÃO ELÉTRICA ENTRE BRASIL E URUGUAI**

**CROSS-BORDER REGIONAL INTEGRATION: THE ELECTRICAL INTERCONNECTION BETWEEN BRAZIL AND URUGUAY**

Carla Giane Soares da CUNHA<sup>1</sup>, Aldomar Arnaldo RÜCKERT<sup>2</sup>, Antônio Paulo CARGNIN<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo geral analisar o processo de integração regional sob a ótica da interconexão energética entre os países, tendo como caso a interconexão elétrica entre Brasil e Uruguai, que se dá atualmente por meio das linhas de transmissão transfronteiriças entre os municípios de Santana do Livramento (RS) e Rivera (UR) e Candiota (RS) e Melo (UR). Além disso, busca analisar possíveis repercussões da última interconexão na exploração carbonífera para geração de energia elétrica na região da Campanha gaúcha. A pesquisa teve caráter qualitativo, com análise documental de fontes secundárias e balanço parcial da literatura sobre o tema. Os resultados apontam para a importância das interconexões para garantir a oferta suficiente de energia elétrica em períodos críticos, bem como indica a importância do papel das usinas térmicas a carvão, para a geração de energia firme, corrigindo os efeitos da sazonalidade hídrica ou eólica e garantindo segurança aos sistemas brasileiro e uruguaio.

**Palavras chave:** Integração regional. Interconexão energética. Fronteira Brasil Uruguai. Exploração Carbonífera

**Abstract:** This article aims to analyze the regional integration process from the perspective of energy interconnection between countries, taking as an example the electrical interconnection between Brazil and Uruguay, which currently occurs through cross-border transmission lines between the municipalities of Santana do Livramento (RS) / Rivera (UR) and Candiota (RS) / Melo (UR). In addition, it seeks to analyze possible repercussions of the last interconnection in coal mining for the generation of electric energy in the Campanha (RS) region. The research was qualitative, with documentary analysis of secondary sources and partial balance of the literature on the subject. The results point to the importance of interconnections to ensure sufficient supply of electricity in critical periods, as well as indicating the importance of the role of coal-fired

<sup>1</sup>Economista; Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR/UFRGS E-mail: carlagianecunha@gmail.com

<sup>2</sup>Geógrafo; Doutor em Geografia; Professor do POSGEA e do PROPUR/UFRGS; Pesquisador CNPq; Coordenador do LABETER - Laboratório Estado e Território E-mail: aldomar.ruckert@ufrgs.br

<sup>3</sup> Geógrafo da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG/RS); Doutor em Geografia; Professor Colaborador do POSGEA/UFRGS E-mail: apcargnin@gmail.com



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

thermal plants for the generation of firm energy, correcting the effects of water or wind seasonality and ensuring security to the Brazilian and Uruguayan systems.

**Keywords:** Regional integration. Energy interconnection. Brazil Uruguay border. Coal exploration

## Introdução

No final da década de 1980 e início dos anos 1990, a flexibilização da economia mundial e a conformação de relações comerciais cada vez mais globalizadas, significou para os países da América do Sul a possibilidade de avançar em agendas importantes para a organização territorial. A democratização da maior parte dos países, juntamente com a intenção abrir as economias, propiciaram uma aproximação tendo em vista a cooperação e a organização para o enfrentamento do mercado global.

Em um contexto de novos regionalismos e de estratégias geopolíticas de integração, crescimento do intercâmbio comercial e de oportunidades propagadas em torno da implementação de políticas liberalizantes, a cooperação na América do Sul ganhou impulso. Não se tratavam de iniciativas inéditas, na medida que ações envolvendo vários países já tinham se iniciado a partir da década de 1960, quando da criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). O ambiente, então, era de expansão desenvolvimentista, fortemente influenciado pelas políticas de substituição de importações, voltadas à industrialização desses países. Nessa perspectiva se insere também a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), no início da década de 1980, já em uma expectativa de flexibilização que precedeu a criação do Mercosul (PEÑA, 2007; LEMOS, 2013).

Alguns acordos e tratados de menor porte prepararam as condições para a estruturação do Mercosul. Pode-se destacar a assinatura do Acordo Tripartite sobre Coordenação Técnico-Operativa para o Aproveitamento Hidrelétrico de Itaipu e Corpus e regulação da navegabilidade, firmado entre Brasil, Argentina e Paraguai em 1979; a Declaração de Iguazu, firmada pelos presidentes do Brasil e da Argentina, que marca o início do processo de aproximação Brasil-Argentina, no ano de 1985; a Ata de Integração Brasileiro-Argentina, que estabelece o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), assinada no ano de 1986; e, a assinatura da Ata de Buenos Aires, no ano de 1990, quando Brasil e Argentina decidem conformar um mercado comum até o final de 1994 (BRASIL, 2019).

Nesse cenário foi assinado o Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, criando o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Os signatários foram Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, sendo que o processo de estruturação teve grande protagonismo dos dois primeiros países. Convém assinalar que o Mercosul nunca chegou a constituir-se em um mercado comum, à exemplo do Mercado Comum Europeu, uma vez que muitos das cláusulas previstas jamais entraram em funcionamento.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O arrefecimento da onda liberal no início dos anos 2000 modificou substancialmente as relações internacionais na América do Sul, com a emergência de governos mais progressistas, notadamente de cunho mais nacionalista. Nesse contexto, houve a ampliação de seus países membros. Atualmente o bloco é formado por Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, países signatários. A Venezuela, cujo processo de adesão deveria se concluir em 2016, foi suspensa da condição de Estado Parte por descumprir cláusulas do Tratado de Adesão. A Bolívia encontra-se em processo de adesão desde 2015. Já o Chile, a Colômbia, o Equador, a Guiana, o Peru e o Suriname, estão na condição de estados associados (MERCOSUR, 2019).

Nesse período, a nova perspectiva geopolítica passou a ser menos pautada em acordos bilaterais e a valorizar a constituição de uma estratégia de desenvolvimento Sul-Americana. Esse panorama propiciou, no ano 2000, a criação de uma estratégia comum de valorização da infraestrutura, denominada Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana (IIRSA). A iniciativa foi assinada por doze países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. De acordo com Fernandez e Filho (2017), a estruturação da IIRSA foi influenciada pelo conceito de Regionalismo Aberto, que busca entender o espaço geoeconômico de forma integrada. Nessa perspectiva, a integração competitiva dos países necessita de uma estratégia conjunta para a redução dos gargalos e barreiras de infraestrutura, que prejudicam a integração física.

A IIRSA foi estruturada no ano de 2000 na Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília e pode ser considerada como a primeira organização formada pelos doze países. A Infraestrutura foi uma proposição do governo brasileiro em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e surgiu ancorada em um conceito de eixos de integração e da estruturação de uma carteira de projetos que facilitasse a fluidez entre os países, reduzindo custos de transportes e facilitando o trânsito de mercadorias.

Ainda com ênfase nesse conceito integrador foi lançada, no ano de 2008, a União das Nações Sul-americanas (Unasul), com o objetivo de integrar o Mercosul e a Comunidade Andina. A partir desse momento a IIRSA passou a ser gerenciada pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), criado no âmbito da Unasul em agosto de 2009. O Cosiplan, conforme a definição em seu próprio site institucional, passou a atuar como instância de discussão política e estratégica para o planejamento e implementação da integração da infraestrutura, dando um caráter mais estratégico a carteira de projetos da IIRSA, estruturada a partir de 2004 (COSIPLAN, 2019).

O Plano de Ação para Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul, elaborado no ano 2000 ressaltava a articulação viária, com ênfase na multimodalidade, externava a preocupação com a viabilização do aproveitamento conjunto dos recursos energéticos e da integração dos sistemas energéticos. Convém assinalar, que o Plano de Ação foi elaborado por organismos internacionais, com protagonismo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Corporação Andina de Fomento (CAF) (SCHEIBE, 2013, p. 65) que, juntamente com o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) compõem seu Comitê de Coordenação Técnica. Essa singularidade fornece importantes indícios dos atores



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

envolvidos no processo, em um contexto de flexibilização da economia, de mudança dos modelos de atuação dos setores elétricos na América do Sul e de ampliação da globalização.

Atualmente, o novo contexto geopolítico permeado por novos nacionalismos e ênfase protecionista, evidencia as dificuldades de manutenção dos acordos que sustentam os grandes blocos econômicos. São exemplos a saída britânica da União Europeia – Brexit, e o desmantelamento da Unasul, na América Latina. Nesse sentido, os projetos transfronteiriços passaram a ser vistos com maior importância para a integração entre os países, como no caso da União Europeia, onde estes apoiam o desenvolvimento dessas regiões e desempenham importante papel na coesão territorial, como demonstram KUROWSKA-PYSZ; CARGNIN, LEMOS; RÜCKERT (2020).

O presente artigo tem como objetivo geral analisar o processo de integração regional sob a ótica da interconexão energética entre os países, tendo como caso a interconexão elétrica entre Brasil e Uruguai, que se dá atualmente por meio das linhas de transmissão transfronteiriças entre os municípios de Santana do Livramento (RS) e Rivera (UR) e Candiota (RS) e Melo (UR), além de especular sobre a repercussão da última interconexão na exploração carbonífera para geração de energia elétrica na região da Campanha gaúcha. A pesquisa teve caráter qualitativo, com análise documental de fontes secundárias e balanço parcial da literatura sobre o tema.

## Integração Elétrica na América do Sul

Normalmente, países vizinhos buscam, por meio de interconexões internacionais, a integração de seus sistemas de energia elétrica para melhor aproveitamento de recursos energéticos e aumento da segurança. A América do Sul possui fontes de energia complementares, pelas quais as necessidades locais podem ser supridas e também contribuir com as demandas dos países vizinhos.

O setor de eletricidade foi estruturado nos países da América do Sul na segunda metade do século XX como um monopólio natural, comum aos bens públicos, com investimentos e custos fixos muito altos, dependente da escala para se viabilizar, e geralmente provido pelo estado ou amplamente regulamentado. Predominaram na região as empresas estatais verticalmente integradas, e o fornecimento de eletricidade foi visto como serviço estratégico, ligado à soberania nacional, o que levou a privilegiar a utilização dos recursos energéticos nacionais e busca de autossuficiência. Neste contexto, as interconexões entre os países foram limitadas a casos muito específicos, geralmente com o propósito de permitir intercâmbios transfronteiriços em áreas mais remotas (RUCHANSKY, 2013, p. 21).

No processo de integração da América do Sul, os vários organismos políticos e técnicos que foram criados para melhorar a cooperação entre os países e construir infraestruturas para intercâmbios, de alguma forma previram a integração energética entre seus objetivos. No entanto, apenas dois tratam exclusivamente sobre energia: a Organização Latino-Americana de Energia (OLADE) e a Comissão de Integração Elétrica Regional (CIER) (CARIZZO e VELUT, 2018, p. 181).



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A CIER foi criada em 1964 por iniciativa do Uruguai e é considerada um marco relevante na integração elétrica regional. De acordo com Ruchansky (2013), a empresa estatal de energia do Uruguai (UTE – Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas), detectou que a interconexão com os países vizinhos era a opção mais conveniente para o país naquele momento, pois seu potencial de geração hidrelétrica estaria esgotado no curto prazo, não havia fontes fósseis disponíveis e o tamanho do mercado era pequeno, o que impedia economias de escala na geração de energia. Na época de sua formação, a CIER era composta por empresas elétricas públicas e privadas e organismos do setor elétrico da Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai, Uruguai, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Posteriormente os países do Caribe passaram a compô-la. A CIER elaborou muitas das recomendações e opções adotadas para o mercado de energia da região, atuando por meio de projetos tais como do marco legal e regulatório do setor elétrico e o CIER 15 – Estudo das transações de eletricidade entre os sistemas dos países membros. Além disso, a CIER tem alianças estratégicas com BID, CAF, Banco Mundial, CEPAL e OEA, por exemplo, conforme consta em seu site institucional.

Já a OLADE foi criada em 1973, no contexto do primeiro choque do petróleo, composta pelos ministérios das áreas de energia dos 27 países membro (América Latina e Caribe) na tentativa de coordenar as políticas energéticas (RUCHANSKY, 2013, p.22). A OLADE foi responsável, juntamente com a empresa argentina Mercados Energéticos, pelo diagnóstico da situação energética da América Latina elaborado em 2003 para subsidiar o CAF quanto às peculiaridades do mercado de energia e de gás em cada país. A mesma empresa Mercados Energéticos também elaborou documentos sobre a integração energética no Pacto Andino e no Mercosul para o BID, no início dos anos 2000. Todos os documentos encontram-se disponíveis no sítio da IIRSA.

A década de 1990 marcou a crise do modelo vigente e profundas modificações no mercado de energia na região. A visão da energia como questão estratégica perdeu força. Ela, então, tornou-se uma mercadoria como qualquer outra, que poderia ser administrada de forma mais eficiente pelo setor privado. Os processos de integração energética foram novamente encorajados, grandes empresas se expandiram, procurando penetrar nos mercados, e foram responsáveis pelo aumento da oferta de energia (CARIZZO e VELUT, 2018, p. 183). Havia grande potencial de integração, de oportunidades de negócios e de novos investimentos. Esperava-se que o capital privado no setor elétrico, que possibilitou a criação de mercados nacionais, geraria condições para a criação de mercados regionais de energia, e a integração se tornaria um caminho natural para alcançar a eficiência econômica ((RUCHANSKY, 2013, p.23).

Neste ambiente no qual o fornecimento de energia e a busca de autossuficiência deixaram de ser estratégicos, vários projetos de interconexão se concretizaram. O gás natural tornou-se elemento fundamental para a integração no cone sul, oportunizando a construção de gasodutos da Argentina e Bolívia ao Brasil, Uruguai e Chile. Porém, ocorre que os preços da eletricidade em um mercado regional podem ser mais elevados que os preços locais. No início dos anos 2000 a Argentina passou por uma grave crise energética. Houve congelamento de tarifas e o governo não tinha capacidade de coordenação sobre os investimentos. O setor elétrico havia sido privatizado e boa parte dos recursos energéticos estava na mão de atores privados que praticamente triplicaram a produção de gás natural com poucos investimentos, dedicando boa



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

parte para a exportação (NIVALDE e FREITAS, 2004). Assim, o governo decidiu reduzir suas exportações de gás para garantir o abastecimento do mercado interno, o que criou conflitos entre o estado argentino e as empresas, além de tensão com o Brasil, o Uruguai e o Chile. A nacionalização do gás na Bolívia, anos mais tarde, também gerou crise com o Brasil. A quebra de contratos foi um baque, pois as instalações criadas contavam com fornecimento a longo prazo dos países vizinhos (CARRIZO e VELUT, 2018).

Como resultado destes episódios, ficou claro que os contratos internacionais de exportação de energia ou gás poderiam ser descumpridos quando os estados se posicionassem privilegiando os interesses nacionais, gerando desconfiança entre parceiros. Demonstrou, também, a vulnerabilidade da opção de confiar somente no fornecimento de países vizinhos, em função de preços, em detrimento de investir em outras opções energéticas. O processo de integração, como estava ocorrendo, sofreu um revés. O modelo neoliberal esgotou-se e o Estado retomou algumas de suas funções, em especial a de planejamento do setor elétrico. Assim, o fornecimento de energia voltou a ser considerado um tema estratégico, associado a ideias de autossuficiência e soberania (CARRIZO e VELUT, 2018, p. 183).

Ante esta realidad, la concepción que le negaba a los recursos energéticos atributos de carácter estratégico, y en particular, que consideraba a la energía eléctrica un commodity como cualquier otro, mostró sus limitaciones. En su lugar, se constató que por el fuerte impacto sobre el funcionamiento socioeconómico del conjunto de la sociedad, cuando un país tiene dificultades para abastecer su demanda interna, lo más probable es que privilegie el mercado interno al cumplimiento de sus compromisos de exportación. Por otra parte, se ha visto que consideraciones de carácter geopolítico han estado presentes en el desarrollo los procesos de integración energética de la región, alentando determinados intercambios en desmedro de otros, al margen de consideraciones de tipo estrictamente económico (RUCHANSKY, 2013, p 25)

A ideia de integração não foi abandonada, mas passou a ser vista em outros termos. De acordo com o balanço de Ruchansky (2013), a eletricidade é considerada estratégica nos planos nacionais e o objetivo é evitar a dependência de outros países, mas com ênfase na segurança do abastecimento e na confiabilidade dos sistemas. Ao mesmo tempo, os estados buscam maior preservação dos recursos não renováveis, dedicando-os à demanda interna. O Plano de Ação de 2000 da IIRSA contemplou o objetivo de desenvolver interconexões energéticas e alguns dos projetos serão destacados a seguir.

## O Sistema Elétrico no Brasil

No contexto neoliberal dos anos de 1990 o país promoveu uma série de reformas nos setores de infraestrutura, dentre os quais o setor elétrico. O objetivo era abrir o serviço público de fornecimento de energia ao mercado e remover os entraves ao livre trânsito dos capitais internacionais, além de promover a ideologia da eficiência econômica, para a qual o setor privado e o mercado são mais eficientes na alocação de recursos (MERCEDES, 2015, p.23), preceitos de livre mercado que se acreditou que funcionariam também para o setor elétrico. No contexto do Programa Nacional de Desestatização, o setor elétrico foi amplamente reestruturado,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

a partir de um modelo elaborado pela consultoria inglesa Coopers & Lybrand (MERCEDES, 2015, p.26). A primeira fase do modelo de liberalização plena do setor culminou com a crise energética de 2001. O racionamento de energia de 2001-2002 foi atribuído à falta de planejamento e investimentos em geração de energia (CARMO, 2005). Nos anos seguintes, foi adotado um novo modelo preconizado pelo Banco Mundial.

O setor elétrico brasileiro atual, estruturado após a primeira fase mal sucedida, é dividido em Geração, Transmissão e Distribuição. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) é o órgão responsável por regular o sistema como um todo. O papel da transmissão é levar a energia elétrica da fonte de geração até os responsáveis pela distribuição para os clientes. A transmissão e a distribuição são consideradas monopólios naturais, isto é, uma competição entre empresas não traria benefícios para a sociedade. Já na geração atuam diversas empresas de portes e tecnologias diferentes, que coexistem em um ambiente competitivo para atender consumidores tradicionais ou cativos - Ambiente de Contratação Regulada (ACR) e os consumidores livres - Ambiente de Contratação Livre (ACL). No ACR o processo licitatório é obrigatório, os vendedores (geradores, comercializadores e autoprodutores) e as distribuidoras estabelecem Contratos de Comercialização de Energia e participam de leilões regulados pela ANEEL. No Ambiente de Contratação Livre (ACL), a licitação não é obrigatória e os geradores, comercializadores e consumidores elegíveis realizam negociações livres e estabelecem contratos bilaterais entre si.

A Empresa de Pesquisa Energética (EPE) ficou encarregada dos estudos e pesquisas que subsidiam o planejamento, a formulação e a implementação de ações do Ministério de Minas e Energia. O Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) é um órgão responsável por coordenar e controlar as operações de geração e transmissão compreendidas no Sistema Interligado Nacional (SIN) de forma a garantir a segurança e o suprimento de energia elétrica para o país. Os sistemas isolados também estão sob sua competência. O Sistema Interligado Nacional (SIN) é uma rede que se estende por boa parte do país, ligando os sistemas de geração e a malha de transmissão de energia elétrica de quase 135 mil quilômetros, e movimenta a energia entre os subsistemas. Os subsistemas são: Norte; Nordeste; Sudeste/Centro-Oeste; e Sul.

A Matriz Elétrica Brasileira é predominantemente hidrelétrica, com mais de 60% da geração por centrais hidrelétricas, e mais de 80% proveniente de fontes renováveis (ANEEL, 2020). De acordo com Castro e Rosental (2016), os projetos de geração mais recentes são de usinas hidrelétricas a fio d'água, que têm um menor impacto ambiental. Por outro lado, como possuem um reservatório para apenas alguns dias, introduzem a necessidade de regularizar sistema com fontes complementares, especialmente em épocas de seca no ano. Em alguns momentos, como na crise hidrológica de 2012, as usinas térmicas foram mais acionadas, mas hoje a energia eólica é a segunda fonte no mix de geração.

As usinas termelétricas de diversas tecnologias e fontes complementam a geração de energia elétrica principalmente em períodos secos. A expectativa expressa no Plano Decenal 2029 é de que elas permaneçam estáveis no mesmo patamar de contribuição no mercado de geração (10%), exercendo o papel de segurança operativa do sistema. Algumas usinas têm geração compulsória





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

e outras, geração totalmente flexível, podendo ser acionadas a qualquer tempo para fechar o balanço entre oferta e demanda (EPE, 2020).

A maior parcela de importação de energia elétrica por parte do Brasil corresponde à compra da parte da energia gerada em Itaipu pertencente ao Paraguai (CASTRO e ROSENAL, 2016, p.182). Segundo os autores, o sistema elétrico brasileiro foi concebido com características técnicas e comerciais de um sistema fechado, otimizado de forma centralizada e que se adequa mal a um esquema pleno de mercado. É diferente dos demais países vizinhos, pois não há compra e venda de energia física, mas de contratos, entre outras características próprias. Mesmo a importação de energia de Itaipu Binacional, que foi construída antes da nova estruturação do setor elétrico, teve de se adaptar à lógica de funcionamento do sistema brasileiro. Já as experiências mais recentes de comércio de energia elétrica com a Argentina e o Uruguai seguem os seguintes modelos:

- exportação de energia de origem hídrica nos meses de junho-julho, mais frios e de maior consumo na Argentina e Uruguai, e devolução do mesmo montante físico de energia em agosto-setembro;
- exportação de energia hídrica em situações de hidrologia favorável, para posterior devolução;
- exportação envolvendo a realização de leilão com a participação dos geradores térmicos brasileiros que não estejam sendo solicitados no momento, sujeita às condições de tráfego da rede no Brasil. (CASTRO e ROSENAL, 2016).

Isso significa que as usinas geradoras térmicas localizadas distante das interligações internacionais só podem exportar se o sistema de transmissão tiver capacidade para transferir a energia para o sul do país, de onde será exportado, o que favorece as geradoras térmicas fronteiriças. Estas modalidades de comércio ocorrem de forma pontual e eventual com Uruguai e Argentina, sem contrato de fornecimento de energia firme.

## Interconexão Elétrica entre Uruguai e Brasil

Entre os benefícios associados a integração energética entre os países da América do Sul identificados por estudos da Empresa de Pesquisa Energética - EPE, podem ser citados: aumento da segurança energética; promoção do desenvolvimento econômico; promoção da eficiência do sistema; ampliação do atendimento e maior acesso à energia; promoção de modicidade de preços; incorporação de benefícios socioambientais; e criação de ganhos de sinergia com outros projetos estratégicos (EPE, 2018, p. 2). Também de acordo com a EPE, a integração energética na América do Sul pode ocorrer: por aproveitamentos binacionais fronteiriços, construídos de forma comum; ou por conexão entre os sistemas elétricos, com estabelecimento de regras e compromissos mútuos (EPE, 2018, p.11).

O Brasil está interligado eletricamente com o Paraguai, a Argentina, o Uruguai e a Venezuela. Os projetos em operação são a usina binacional de Itaipu (Brasil – Paraguai), com 14.000 MW de capacidade instalada, e as conexões elétricas por meio das conversoras de Garabi (2.200 MW) com a Argentina e Melo (500 MW) e Rivera (70 MW) com o Uruguai. Com a Venezuela a interligação é realizada através de um sistema de transmissão da subestação de Boa Vista no





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Brasil à subestação Macagua na Venezuela, para atender Boa Vista, capital do estado de Roraima (ONS, 2019).

A partir de 2004 a IIRSA estruturou seu portfólio de projetos, inicialmente para o período 2005-2010 e, mais tarde já no âmbito do Cosiplan, para os períodos seguintes. Os projetos estão organizados em dez Eixos de Integração e Desenvolvimento, dentre os quais está o Eixo Mercosul-Chile. O Eixo é formado pelos estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, no Brasil; pelas províncias argentinas de Buenos Aires, Corrientes, Córdoba, Entre Rios, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, San Luiz, San Juan e Santa Fé; pelos departamentos paraguaios de Alto Paraná, Amambay, Asunción, Caazapá, Caguazú, Canindeyú, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguari e San Pedro; pelas regiões chilenas de Coquimbo, Valparaíso, Região Metropolitana de Santiago, Região de Libertador Geral Bernardo O'Higgins e Maule; e, pelo Uruguai.

Figura 1: Eixo Mercosul-Chile e projetos selecionados do Grupo Energético com ênfase na fronteira sul do Brasil



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020



No Eixo Mercosul-Chile a agenda atual do Cosiplan/IIRSA reporta 18 projetos inseridos no Grupo 5, G5 – Grupo Energético, totalizando cerca de US\$ 19 milhões. Os projetos, em sua grande maioria, tratam de grandes estruturas de produção de energia firme, ou seja, que possibilitam o funcionamento estável do sistema energético dos países e, também, grandes estruturas de transmissão.

Dentre esses, podem ser destacados pela conexão direta com a fronteira do Rio Grande do Sul com o Uruguai e Argentina, os seguintes projetos: MCC 123 – Interconexão Elétrica entre Uruguai e Brasil, MCC 26 e MCC 103 – Central Térmica de Ciclo Combinado de Puntas del



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Tigre I e II, MCC 05 – Construção da Planta Hidrelétrica de Garabi, MCC 65 – Gasoduto Aldea Brasileira (Argentina) – Uruguaiana – Porto Alegre.

A Interconexão Elétrica entre Uruguai e Brasil (MCC 123) é o que apresenta relação mais direta com a atividade do carvão no Rio Grande do Sul. O carvão como fonte geradora de energia elétrica representa apenas 4% da matriz elétrica nacional, que é predominantemente renovável. Contudo, no município de Candiota estão localizadas as maiores reservas brasileiras, exploradas por duas usinas para geração de energia elétrica, Candiota III e Pampa Sul, e uma terceira projetada, a Ouro Negro.

O objetivo do projeto de Interconexão Elétrica entre Uruguai e Brasil é fornecer novas possibilidades ao comércio internacional de energia elétrica para o Uruguai, atualmente muito vinculado à Argentina. Além disso, busca conectar outros mercados para a exportação de possíveis excedentes das centrais uruguaianas e acessar a energia brasileira, tanto hidrelétrica quanto térmica (COSIPLAN, 2019).

De acordo com a ficha do projeto, o objetivo é a interconexão de redes de 500 kV dos dois países. Como o sistema elétrico do Uruguai opera em 50 Hz, e do Brasil, em 60 Hz, foi instalada uma estação conversora de frequência em Melo, Uruguai, de 500 MW de potência. A linha de interconexão dos sistemas une a estação de San Carlos, 500kV, 50 Hz (próximo a Punta del Leste) e Candiota. Segundo o Cosiplan (2019), o projeto inclui:

- Ampliação da Estação de San Carlos 500 kV;
- Linha San Carlos – Melo 500 kV, 50 Hz;
- Estação de Transmissão Melo 500 kV;
- Conversora de frequência de Melo, de tipo back-to-back;
- Linha Melo – fronteira 525 kV, 60 Hz;
- Linha Fronteira – estação terminal no Brasil 525 kV, 60 Hz;
- Ampliação da estação terminal brasileira, 60 Hz.

No Brasil, a CGT Eletrosul é responsável pela operação do sistema interligado de transmissão, que compreende uma subestação de 525/230 kV na região de Candiota e duas linhas de transmissão: a LT 525 kV Candiota-Melo, com 60 km no lado brasileiro, interligada ao sistema de 525 kV uruguaio, e a LT 230 kV Presidente Médici-Candiota, com 3 km de extensão.

Sobre o financiamento da carteira de projetos Cosiplan/IIRSA, convém assinalar que além dos recursos investidos pelos países, as obras da IIRSA têm sido financiadas por diferentes bancos de fomento. Dentre os principais estão o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (BNDES).

No período de vigência da IIRSA, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) foram importantes financiadores. Com o Cosiplan essas instituições



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

passaram a ter também um papel técnico, além do de financiamento, juntamente com instituições regionais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES). Com a crise econômica internacional de 2007/2008 o BID voltou a ter maior importância, juntamente com o Banco Mundial, além de bancos e empresas chinesas (VITTE, 2018, p.54).

De acordo com Amorim, Vega e Bacil, a China tem demonstrado crescente interesse e participação em grandes projetos de infraestrutura energética, tanto no financiamento como na construção e execução de obras através de empresas chinesas, fornecimento de tecnologia e mão de obra especializada, adentrando em um território com fartos recursos naturais, energéticos e minerais (AMORIM; VEGA e BACIL, apud VITTE, 2018, p.54).

Algumas notícias dão conta do grande interesse e nível de investimentos da China no setor elétrico do Brasil, Chile, Equador e Peru (HARÁN; GAVA, 2020). A maior empresa de transmissão chinesa tem, hoje, o controle de 10% das redes de alta tensão e 14% da distribuição no mercado brasileiro, correspondendo 60% de suas inversões fora da China. O Brasil tornou-se central para a venda de equipamentos e tecnologia. Grandes empresas chinesas que estão atuando no mercado de energia elétrica brasileiro também voltaram seu interesse para as termelétricas a carvão no Rio Grande do Sul, estando presentes na tecnologia e construção de Candiota III, Pampa Sul e Ouro Negro (VANACOR, 2020). Um dos motivos para a presença do capital chinês é que as térmicas a carvão não estão encontrando alternativas de financiamento nacional ou internacional.

Além desses, destaca-se o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), um dos maiores financiadores. O FOCEM foi estruturado em 2004 pelos Estados do Mercosul e financia programas de convergência estrutural, de desenvolvimento da competitividade, de coesão social e o fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração. Os programas de promoção da coesão social deverão contribuir para o desenvolvimento social, em especial, das zonas de fronteira, e poderão incluir projetos ligados à saúde humana, à redução da pobreza e do desemprego. O Fundo foi criado sob inspiração do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e visa a diminuir as desigualdades entre os países participantes do bloco (FOCEM, 2019).

O Uruguai não possui reservas de petróleo, gás natural ou combustíveis fósseis. O país ampliou e renovou seu parque gerador para trabalhar com gás importado da Argentina, mas não houve sustentação a longo prazo. A UTE detinha o monopólio da geração elétrica até a inauguração da barragem binacional Salto Grande em 1979, tem monopólio na transmissão e administra uma parte importante de distribuição. As interconexões com a Argentina - em San Javier e Salto Grande - e com o Brasil - em Rivera e Melo- são importantes para reforçar a segurança do sistema no Uruguai (CARRIZO e VELUT, 2018, p. 174).

Recentemente o Uruguai promoveu uma profunda transformação em sua matriz de geração elétrica. As mudanças foram uma resposta às incertezas que ocorreram na região quando da crise de abastecimento de gás proveniente da Argentina e redefiniram a estratégia de expansão da geração de energia elétrica no Uruguai. De uma matriz de geração com fontes



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

predominantemente fósseis e uma expressiva dependência de importações e consequente vulnerabilidade, o Uruguai implementou a sua Política Energética 2005-2030, em busca de aumentar a participação das fontes internas de energia, particularmente as renováveis. Os primeiros parques eólicos começaram a funcionar em 2008. Assim, em 2019 a geração hidráulica correspondeu a cerca de 55% e a eólica a 34% da energia gerada (CARRIZO e VELUT, 2018, p. 178) (UTE, 2020).

Em 2001 entrou em operação a conversora de Rivera, de propriedade da UTE, com capacidade de 70 MW, localizada em território uruguaio e interligada à subestação Santana do Livramento. Tem sido utilizada para atendimentos emergenciais ao Brasil e ao Uruguai e oportunidades pontuais inclusive para exportação de energia para Argentina (CASTRO e ROSENTAL, 2016, p.209).

Conforme o Relatório de Intercambio Internacional de Energia divulgado mensalmente pelo ONS, em agosto de 2016 a conversora de frequência Melo foi integrada ao SIN. Em dezembro de 2019 existem saldos a favor do Uruguai na modalidade emergencial (recebimento de energia elétrica em condições operativas de emergência, compensada posteriormente em igual montante, não havendo transação financeira), correspondendo à 2.978,93 MWh (Rivera e Melo) e na modalidade teste 14.704,46 MWh (Melo). Em relação à energia de oportunidade há um crédito a favor do Brasil de 889,44 MWh (Rivera) (ONS, 2019, p.8).

## Considerações finais

A pesquisa mostrou diversas fases da integração elétrica de países da América do Sul, em especial como o ambiente político e econômico influenciou a visão geopolítica dos países quanto aos recursos energéticos, intercâmbios, tensão entre soberania e integração. A análise do processo demonstrou que os desafios da integração energética sofrem influências diretas do contexto político, estando susceptível a alterações conforme a conjuntura. As crises internas dos países provocam, por vezes, profundas e duradouras consequências nos projetos de integração, como foi o caso da crise na Argentina. Assim, a integração caminha mais na direção da segurança energética e dos projetos binacionais, evitando a dependência.

No Brasil, adotou-se o princípio de que a exportação de energia elétrica só pode ser feita com recursos efetivamente ociosos ou excedentes e a importação não pode afetar os contratos firmados para o mercado interno. O sistema elétrico brasileiro foi concebido para um funcionamento fechado, além de já possuir uma grande assimetria em relação aos países vizinhos em termos de porte e de variedade de fontes.

Por outro lado, o Uruguai aparece como um potencial exportador de eletricidade devido aos grandes investimentos em renováveis e energia eólica que realizou a partir de 2014, que criaram excedentes de energia.

Isto deixa as interconexões ociosas a maior parte do tempo. Mas a troca de excedentes tem o potencial de ser ampliada com a mais recente interconexão que liga Candiota a Melo. Tal como a energia da fonte hídrica sofre sazonalidade com o regime de chuvas, a fonte eólica apresenta a





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

característica de intermitência dos ventos. Daí a importância das interconexões para garantir a oferta suficiente de energia elétrica em períodos críticos. Além disso, a proximidade com as usinas térmicas a carvão, gerando energia sem os efeitos da sazonalidade hídrica ou eólica, confere segurança aos sistemas brasileiro e uruguaio.

## Referências:

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE USINAS Y TRANSMISIONES ELÉCTRICAS (UTE). **Site Institucional**. Disponível em: <https://portal.ute.com.uy/>. Acessado em: 15 de agosto de 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Energia Assegurada. **Cadernos Temáticos ANEEL 3**. ANEEL, 2005. 18 p.

\_\_\_\_\_. **Site institucional**. Disponível em: <https://www.aneel.gov.br/>. Acessado em: 23 de junho de 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Site Institucional**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br>. Acessado em: 12 de dezembro de 2019.

CARMO, Michele C. D. do. À luz dos olhos: o racionamento de energia elétrica e suas justificativas nos anos 1951 e 2001. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2005. **I Encontro Ciências Sociais e Barragens**. Disponível em: [http://www.ecsb2007.ufba.br/layout/padrao/azul/ecsb2007/arquivos\\_anteriores/st6\\_07.pdf](http://www.ecsb2007.ufba.br/layout/padrao/azul/ecsb2007/arquivos_anteriores/st6_07.pdf). Acessado em: 25 de agosto de 2020.

CARRIZO, Silvina; VELUT, Sébastien. Energy transitions and regional integration in South America. In: CARGNIN, A. P.; RÜCKERT, A. A.; LEMOS, B. de O. (Eds.) **Territorial planning and La Plata Basin borders**. Porto Alegre: Editora Letra 1, 2018, p. 167-187.

CASTRO, N. J. de; BRANDÃO, R.; ROSENTAL, R.; DORADO, P. Integração elétrica do Brasil na América Latina: Antecedentes, situação atual e perspectivas. In: CASTRO, Nivalde J. de; ROSENTAL, Rubens. (Orgs.) **Integração e segurança elétrica na América Latina**. Rio de Janeiro: Oficina de Livros, 2016. 255p.

CASTRO, Nivalde J.; FREITAS, Katia. **A crise de energia na Argentina**. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, IFES nº 1.367, 16 de junho de 2004.

CONSEJO SURAMERICANO DE INFRASTRUCTURA Y PLANEAMIENTO (COSIPLAN). **Site Institucional**. Disponível em: <http://iirsa.org/>. Acessado em 12 de dezembro de 2019.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). Panorama e Perspectivas sobre Integração Energética Regional. **Estudos de Longo Prazo**. Documento de Apoio ao PNE 2050. Brasília: dezembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Site institucional**. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt>. Acessado em: 24 de agosto de 2020.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

EPBR. **Site Institucional.** Disponível em: <https://epbr.com.br/minas-e-energia-quer-viabilizar-financiamento-do-bndes-para-usinas-a-carva-o/>. Acessado em 10 de agosto de 2020.

FERNANDES, M. S. e FILHO, L. L. D. (2017). Planejamento territorial da IIRSA: conceitos e projetos. Natal, **Revista de Geopolítica**, v., n.1, 2017. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/167>. Acessado em: 12 de dezembro de 2019.

FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL (FOCEM). **Site Institucional.** Disponível em: <https://focem.mercosur.int/pt/>. Acessado em 13 de dezembro de 2019.

HARÁN, Juan Manuel; GAVA, Marcos González. China amplia presença no mercado de energia elétrica da América Latina. **Diálogo Chino**. 2020. Disponível em: <https://dialogochino.net/pt-br/mudanca-climatica-e-energia-pt-br/36744-china-amplia-presenca-no-mercado-de-energia-eletrica-da-america-latina/>. Acessado em: 06 de agosto de 2020.

KUROWSKA-PYSZ, J.; CARGNIN, A. P.; LEMOS, B. de O.; RÜCKERT, A. A. The Assessment of the INTERREG VA Program: Support for the Polish-Slovak Cross-Border Projects. In: CASTANHO, R. A. (Org.). **Cross-Border Cooperation (CBC) Strategies for Sustainable Development**. 1ed. Pensilvânia: IGI Global, 2020, v. 1, p. 43-69.

LEMOS, Bruno de O. **A nova agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera**. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, POSGEA, 2013.

MERCEDES, Sonia S. P.; RICO, Julieta A. P.; POZZO, Liliana de Y. Uma revisão histórica do planejamento do setor elétrico brasileiro. São Paulo, **Revista USP**, n. 104, p. 13-36, janeiro/fevereiro/março 2015.

MERCOSUR. **Site Institucional.** Montevideo. 2019. Disponível em: <https://www.mercosur.int/>. Acessado em 11 de dezembro de 2019.

OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA (ONS). **Relatório de Intercambio Internacional.** Acompanhamento Mensal dos Intercâmbios Internacionais. Dezembro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Site institucional.** Disponível em: <http://www.ons.org.br/>. Acessado em 17 de julho de 2020.

PEÑA, Félix. Los grandes objetivos del MERCOSUR: zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común. In: BARBOSA, Rubens A. (org.). **Mercosul: quinze anos. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina: Imprensa Oficial do estado de São Paulo.** 2007.

RAINERI, Ricardo. Integração Energética na América do Sul: Experiências, Possíveis Benefícios, Riscos e Desafios. In: CASTRO, Nivalde J. de; ROSENAL, Rubens. (Orgs.) **Integração e segurança elétrica na América Latina.** Rio de Janeiro, Oficina de Livros, 2016. 255p.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

RUCHANSKY, Beno (Coord). **Integración eléctrica en América Latina:** antecedentes, realidades y caminos por recorrer. Santiago de Chile: CEPAL, 2013.

SCHEIBE, Eduarda F. **Integração física e integração regional:** a iniciativa IIRSA como instrumento multiescalar de integração. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, POSGEA, 2013.

VANACOR, Paula L. **Atores, escalas e produção do espaço:** a atividade carbonífera em Candiota. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, POSGEA, 2020.

VITTE, Claudete de Castro Silva. Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul sob a coordenação do Cosiplan/Unasul: financiamento e planejamento territorial. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.) **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território:** integração sul-americana e regiões periféricas. Porto Alegre: Editora Letra 1, 2018, p. 51-67.



OBSERVADR





**ST2 – TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

**A GOVERNANÇA COLABORATIVA NO ENFRENTAMENTO DO COVID-19 EM UM MUNICÍPIO GAÚCHO: UM ESTUDO A PARTIR DO MODELO HÉLICE QUÁDRUPLA**

**COLLABORATIVE GOVERNANCE IN COPING OF COVID-19 IN A GAÚCHO MUNICIPALITY: A STUDY FROM THE QUADRUPLE PROPELLER MODEL**

Carolina da ROSA<sup>1</sup>, Sérgio Luís ALLEBRANDT<sup>2</sup>, Daniel Knebel BAGGIO<sup>3</sup>

**Resumo:** A pandemia de Coronavírus 2019 (COVID-2019) tem exigido diversos movimentos em prol de sua contenção em nível mundial. Os contextos de crise, apesar de apresentarem graves dificuldades, também podem proporcionar soluções inovativas para diversas dinâmicas da sociedade, contribuindo para o desenvolvimento regional. Problemas complexos, como a gestão pública de uma pandemia, envolvem ação coordenada e horizontal de agentes estatais, quadros empresariais, representações da sociedade civil e universidade, que pode ser materializada pela prática da governança colaborativa e compreendidas por meio do quadro teórico do Modelo Hélice Quádrupla. Nesse sentido, este estudo teve como objetivo analisar a materialização da governança colaborativa no contexto de enfrentamento da pandemia do COVID-19 em um município gaúcho, a partir da noção de Hélice Quádrupla. Realizou-se um estudo de caso em um município localizado no noroeste gaúcho. Os dados foram obtidos a partir de aplicação de um roteiro de entrevista com representantes de cada hélice e pesquisa documental. Os resultados apontaram que, apesar de ter sido criado o Comitê de Enfrentamento do Novo Coronavírus no âmbito do Poder Executivo e com participação de representantes de vários segmentos do setor público e privado, não se pode afirmar que houve a concretização da governança colaborativa nesse processo, pois não se observou uma atuação integrada de todas as hélices na busca pelo consenso na gestão da pandemia.

**Palavras-chave:** Governança colaborativa. Hélice Quádrupla. Covid-19. Desenvolvimento Regional.

<sup>1</sup> Bolsista Prosuc/Capes. Doutoranda em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUÍ. Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/UNIJUÍ. E-mail: caroline.rosa@sou.unijui.edu.br

<sup>2</sup> Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq; Professor Titular e Coordenador do PPGDR/UNIJUÍ; Líder do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC); Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC (2010); Mestre em Administração pela EBAPE/FGV (2001). E-mail: allebr@unijui.edu.br

<sup>3</sup> Doutor em Contabilidade e Finanças pela Universidad de Zaragoza (2012) e Professor Titular do PPGDR/UNIJUÍ. E-mail: baggiold@unijui.edu.br



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Abstract:** The Coronavirus 2019 pandemic (COVID-2019) has demanded several movements in favor of its containment worldwide. Crisis contexts, despite presenting serious difficulties, can also provide innovative solutions for different dynamics of society, contributing to regional development. Complex problems, such as the public management of a pandemic, involve coordinated and horizontal action by state agents, business executives, civil society and university representations, which can be materialized through the practice of collaborative governance and understood through the theoretical framework of the Quadruple Helix Model. In this sense, this study aimed to analyze the materialization of collaborative governance in the context of coping with the pandemic of COVID-19 in a city in the state of Rio Grande do Sul, based on the notion of Quadruple Helix. A case study was conducted in a municipality located in northwestern Rio Grande do Sul. The data were obtained from the application of an interview script with representatives of each propeller and documentary research. The results showed that despite the creation of the Committee to Confront the New Coronavirus within the Executive Branch and with the participation of representatives from various segments of the public and private sector, it cannot be said that collaborative governance was implemented in this process, since there was no integrated performance of all propellers in the search for consensus in the management of the pandemic.

**Keywords:** Collaborative governance. Quadruple helix. Covid-19. Regional development.

## Introdução

O novo coronavírus foi relatado pela primeira vez em Wuhan, em dezembro de 2019, espalhou-se por diversas partes da China e, gradualmente, por outros países, sendo classificado como uma pandemia global pela Organização Mundial da Saúde em março de 2020 (SHAW; KIM; HUA, 2020). O primeiro caso do novo coronavírus no Brasil foi relatado em 26 de fevereiro de 2020, em São Paulo (AQUINO; MONTEIRO, 2020). Até o dia 13/09 foram registrados 4.315.687 casos acumulados no País, com uma taxa de letalidade de 3% (BRASIL, 2020). Até o momento, não existe vacina nem medicamento antiviral específico para prevenir ou tratar a COVID-19 (OPAS BRASIL, 2020). Esse processo demanda uma combinação de governança forte, uso de tecnologias de maneiras inovadoras e forte participação e solidariedade da comunidade (SHAW; KIM; HUA, 2020).

No contexto de enfrentamento da pandemia de COVID-19 no Brasil observaram-se ações concentradas na esfera governamental, com precária eficácia e pouca eficiência coordenativa (BAGGIO *et al.*, 2020). Problemas complexos, como a gestão pública de uma pandemia, envolvem ação coordenada e horizontal de agentes estatais, representações da sociedade civil, universidade e pesquisadores, além de quadros técnicos e empresariais da área da saúde, que pode ser materializada pela prática da governança colaborativa (BAGGIO *et al.*, 2020). Estes agentes, por sua vez, podem ser compreendidos como *hélices* no processo de governança e, das suas interações, podem surgir soluções inovativas para este contexto de crise.

Nesse sentido, este estudo tem como objetivo analisar a materialização da governança colaborativa no contexto de enfrentamento da pandemia do COVID-19 em um município



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

gaúcho, a partir da noção de Hélice Quádrupla. Para tanto, o artigo está organizado da seguinte forma: inicialmente apresenta-se os apontamentos metodológicos da pesquisa. Em seguida, apresenta-se o referencial teórico da pesquisa, no qual são abordadas as escalas para se pensar o desenvolvimento regional, os modelos de inovação tríplice/quádrupla/quíntupla hélice, e o conceito de governança colaborativo. Após, apresentam-se os resultados alcançados e as considerações finais do estudo.

## Apontamentos metodológicos

Este estudo tem natureza aplicada, abordagem qualitativa e objetivo descritivo. No que se refere aos procedimentos técnicos, utilizou-se de estudo de caso, que considerou a possibilidade da materialização da governança colaborativa em um município do noroeste gaúcho a partir da noção teórica de Hélice Quádrupla. Realizou-se também pesquisa documental, a partir de consulta a decretos municipais relativos ao combate ao novo coronavírus (GIL, 2008).

Utilizou-se um roteiro de entrevista semiestruturado composto de 21 questões abertas. Considerando o atual momento de pandemia do novo coronavírus, foi dada a opção aos representantes das quatro hélices de participar da pesquisa com ou sem o contato pessoal com os pesquisadores. Do total de oito respondentes (dois representantes de cada hélice), três optaram por enviar as respostas do roteiro de entrevista por *e-mail* e cinco deles optaram pela entrevista pessoal, sendo uma delas realizada com o auxílio da plataforma *Google Meet* e as demais feitas de forma presencial.

O contato com os entrevistados para o convite de participação na pesquisa ocorreu via telefone, *Whats App* e *e-mail*. O total de áudios transcritos foi de 2 horas e 49 minutos. A transcrição das entrevistas, juntamente com os roteiros recebidos por *e-mail*, compuseram um documento de 34 laudas.

Os dados foram analisados por meio de análise de conteúdo (BARDIN, 1977). As unidades de análise foram as respostas dos entrevistados. Para organização do material, definiram-se cinco grades previamente: **ações, governança, inovação e conhecimento gerado**.

## 3 Apontamentos teóricos

### 3.1 O desenvolvimento pensado sob múltiplas escalas

O complexo processo de mudança social que vem tendo lugar no território brasileiro é o de uma formação social semiperiférica que se tem inserido subordinada e passivamente na economia mundial (THEIS; BUTZKE, 2017). Essa inserção tem correspondido a uma fragmentação do território brasileiro em regiões funcionais ao processo de acumulação de capital (THEIS; BUTZKE, 2017).

Nesse sentido, a discussão do desenvolvimento das regiões perpassa a consideração do sistema econômico vigente, as relações de poder existentes intra e interregiões, o processo de globalização e a questão do papel do Estado na economia (BRANDÃO, 2012). O mundo





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

globalizado tem como características a presença minimalista do Estado, a tendência a uma abordagem empreendedora/ gerencial e a ascensão da sociedade do conhecimento, relacionada ao desenvolvimento tecnológico dos últimos 30 anos (VAIRA, 2004). A economia do conhecimento manifesta-se pelo aumento da oferta de serviços em relação aos produtos e pela maior valorização dos fatores imateriais nos sistemas de produção (JULIEN, 2010).

O apelo às iniciativas locais e regionais de desenvolvimento emergiu nos anos 1980, num contexto de crise política regional tradicional (MOULAERT; SEKIA, 2010). Brandão (2012) realiza uma crítica à ênfase dada nas últimas décadas ao desenvolvimento endógeno desvinculado de uma forte escala nacional e de outras escalas intermediárias. O autor afirma que é preciso haver um tratamento adequado das escalas geográficas, discutindo-se a espacialidade dos problemas e implementando políticas que consideram a escala específica desses problemas em um contexto que esteja presente um projeto nacional de desenvolvimento.

Considerando o exposto, este estudo está justificado na compreensão de que não somente articulações no nível local são capazes de resolver as questões pertinentes à promoção do desenvolvimento regional. Isso não significa que alternativas endógenas não sejam importantes, mas precisam ser elaboradas considerando as especificidades de cada região na qual se busca promover o desenvolvimento e este precisa ser compreendido em suas múltiplas escalas (BRANDÃO, 2012). O próximo tópico discorre a respeito dos modelos de inovação tríplice, quádrupla e quádrupla e quádrupla hélice.

### 3.2 Os modelos de inovação tríplice, quádrupla e quádrupla hélice

O modelo Hélice Tríplice foi pensado no contexto de mudanças nas relações entre governo, indústria e universidade. Estes setores, que antes trabalhavam distantes, estão cada vez mais apresentando padrões espirais de ligações, que emergem em vários estágios do processo de inovação (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1995). A universidade é a instituição fundamental das sociedades baseadas no conhecimento, assim como o governo e a indústria foram as principais instituições da sociedade industrial (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017).

Processos de transferência de tecnologia a partir de descobertas teóricas que outrora levavam gerações para ocorrer agora transcorrem ao longo da vida profissional de seus inventores, o que constitui em um argumento fundamental para envolver as instituições criadoras de conhecimento de forma mais próxima no processo de inovação (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). Dessa forma, a tese da Hélice Tríplice é que a universidade está adotando um formato empreendedor que incorpora e transcende suas missões tradicionais de educação e pesquisa, sendo considerada uma esfera institucional primária, ao lado da indústria e do governo (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017).

A concepção da Hélice Tríplice tornou-se reconhecida internacionalmente nos estudos sobre inovação e um guia para políticas e práticas nos âmbitos local, regional, nacional e multinacional (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). Trata-se de uma metodologia privilegiada para criar e reforçar ligações internas e externas em determinada região (LEITE, 2013), examinar pontos fortes e fracos locais e preencher lacunas nas interações universidade-indústria-governo, pois essas interações consistem na chave para a promoção do desenvolvimento baseado no



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

conhecimento/ inovação e no empreendedorismo (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017).

Recentemente a tríade vem se fortalecendo com novos modelos de geração de conhecimento, que incluem a sociedade (Hélice Quádrupla) e o ambiente (Hélice Quíntupla) (MINEIRO *et al.*, 2019). O surgimento do modelo Hélice Quádrupla é parte de uma co-evolução dos sistemas de conhecimento, que é impulsionada por uma demanda por participação aumentada e diferenciada no desenvolvimento da sociedade em geral (NORDBERG, 2015). Nordberg (2015) afirma que o modelo tradicional de produção de conhecimento (*Modo 1*), tem como característica a produção de conhecimento em universidades para aplicação em empresas com possibilidades limitadas de *feedback*. O *Modo 2*, por sua vez, foi desenvolvido por Gibbons *et al.* (1994) e caracteriza-se pelo conhecimento produzido no contexto de aplicação, transdisciplinaridade, heterogeneidade, diversidade organizacional, responsabilidade social, reflexividade e controle de qualidade (NORDBERG, 2015). A concepção de Quádrupla Hélice relaciona-se à concepção de *Modo 3*, que se trata de uma perspectiva de desenvolvimento sustentável que reúne inovação, empreendedorismo e democracia, combinando interações verticais, horizontais e sociais nas regiões (NORDBERG, 2015).

O modelo Hélice Quádrupla enfatiza a importância de integrar à relação Estado-Empresa-Universidade a perspectiva da sociedade, baseado na mídia e na cultura, buscando-se um ecossistema emergente de conhecimento e inovação fractal, configurado para a economia e sociedade do conhecimento (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009). Especificamente, a quarta hélice associa-se à mídia, indústria criativa, cultura, valores, estilo de vida e classes criativas (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009). Tanto a cultura e os valores como a maneira como a “realidade pública” está sendo construída e comunicada pela mídia influenciam os sistemas nacionais de inovação. Assim, para promover a economia baseada no conhecimento, uma cultura de inovação adequada é necessária (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009).

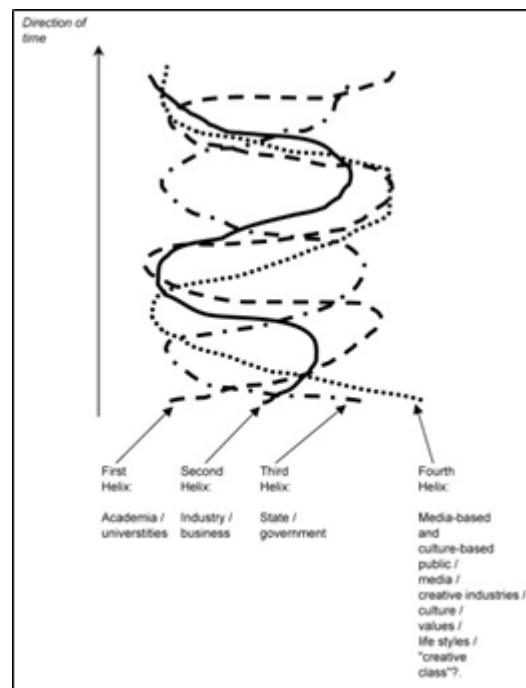
Figura 1 - Modelo Hélice Quádrupla





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020



Fonte: Carayannis e Campbell (2009, p. 207).

A Quinta Hélice trata da sustentabilidade como fator primordial ao desenvolvimento. Os estudos abordam teoricamente o meio ambiente e os atores relacionados a aspectos sócio ecológicos, ainda escassos (MINEIRO *et al.*, 2019). Trata-se de um modelo ainda mais amplo e abrangente, ao contextualizar a Hélice Quádrupla e adicionar a perspectiva dos ambientes naturais da sociedade e da economia, do aquecimento global como uma oportunidade de viver melhor em união com a natureza e como impulsionador da inovação (CARAYANNIS; BARTH; CAMPBELL, 2012).

Apesar de ser reconhecida a importância de recuperar o equilíbrio com a natureza e permitir às gerações futuras pluralidade e diversidade na Terra (CARAYANNIS; BARTH; CAMPBELL, 2012), o presente estudo partiu da concepção da Hélice Quádrupla, por ter sua ênfase no esforço colaborativo entre lideranças para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. No próximo tópico aborda-se a compreensão do conceito de governança colaborativa.

### 3.3 O conceito de governança colaborativa

A governança colaborativa surgiu nas últimas décadas como uma estratégia para formulação e implementação de políticas e gerenciamento de programas ou ativos públicos (ANSELL; GASH, 2008). Nesse sentido, pode ser compreendida como um acordo governamental em que um ou mais órgãos públicos envolvem partes interessadas não estatais em um processo coletivo, formal, consensual e deliberativo de tomada de decisão (ANSELL; GASH, 2008). Nesse sentido, tem-se como desafio na condução do modelo de governança colaborativa o contrabalanceamento dos



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

interesses dos diferentes atores envolvidos no processo (BAGGIO *et al.*, 2020).

A governança colaborativa pode incluir parcerias entre o Estado, o setor privado, a sociedade civil e a comunidade; acordos governamentais e híbridos, como parcerias público-privadas e sociais-privadas; colaboradores comunitários envolvidos na gestão coletiva de recursos; estruturas colaborativas intergovernamentais; entre outros tipos de acordos iniciados nos setores privados ou cívicos (EMERSON, NABATCHI, BALOGH, 2012). O contrabalanço dos interesses dos diferentes atores constitui um desafio na condução de um modelo de governança colaborativa (BAGGIO *et al.* 2020).

Constituem variáveis que influenciarão se um modelo de governança produzirá ou não uma colaboração bem-sucedida o histórico anterior de conflito ou cooperação, os incentivos para as partes interessadas participarem, os desequilíbrios de poder e recursos, e a liderança e o *design* institucional (ANSELL; GASH, 2008). Ansell e Gash (2008) identificaram como fatores cruciais ao processo colaborativo: o diálogo *face to face*, a construção de confiança e o desenvolvimento de comprometimento e entendimento compartilhado. Um ciclo virtuoso de colaboração tende a se desenvolver quando os fóruns colaborativos se concentram em “pequenas vitórias” que aprofundam a confiança, o comprometimento e a visão compartilhada (ANSELL; GASH, 2008).

As crises transfronteiriças, como pode ser identificada a pandemia de coronavírus, excedem os limites geográficos, culturais, políticos, público-privados e legais que normalmente habilitam gestores públicos para classificar, conter e gerenciar uma crise (BOIN, 2019). Essas crises possuem características comuns que as tornam difíceis de gerenciar, tais como múltiplos domínios e manifestações, isto é, alcança vários países e/ou várias áreas políticas; possui períodos de desenvolvimento lento e de agravamento rápido; é difícil de mapear, as causas são pouco claras, as consequências parecem incertas e o agravamento é imprevisível; múltiplos atores e responsabilidades conflitantes, não há uma clara divisão de tarefas e responsabilidades, o que dificulta uma resposta eficaz; e não há soluções prontas (BOIN, 2019).

Problemas complexos, como a gestão pública de uma pandemia, envolvem ação coordenada e horizontal de agentes estatais, representações da sociedade civil, universidade e pesquisadores, além de quadros técnicos e empresariais da área da saúde, que pode ser materializada pela prática da governança colaborativa (BAGGIO *et al.*, 2020). Entretanto, no caso brasileiro, no contexto de enfrentamento da pandemia de COVID-19, observaram-se ações concentradas na esfera governamental, com precária eficácia e pouca eficiência coordenativa (BAGGIO *et al.*, 2020).

Os contextos de crise, apesar de apresentarem graves dificuldades, também podem proporcionar soluções inovativas, mudanças de paradigmas e oportunidades de melhoria de diversas dinâmicas da sociedade, contribuindo para o desenvolvimento das regiões uma vez que tenham sido superadas. O presente estudo partiu da compreensão do conceito de governança colaborativa segundo a concepção de Ansell e Gash (2008) para verificar sua materialização ou não em um município gaúcho no contexto do enfrentamento da pandemia de covid-19. Considerando a noção de Hélice Quádrupla (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009) buscou-se



OBSERVADR





investigar as ações implementadas no município, a existência de consenso na tomada de decisão, as possíveis inovações geradas no processo e os aprendizados gerados com esta crise. O próximo tópico apresenta os resultados obtidos com o presente estudo.

#### **4 A governança no enfrentamento da pandemia de covid-19 em um município do noroeste gaúcho**

As primeiras medidas preventivas tomadas pela Secretaria de Saúde do município estudado datam de 28 de fevereiro de 2020. Na ocasião, o município tinha um estoque de, aproximadamente, 50 mil máscaras e encaminhou a compra de máscaras de proteção especial, além de álcool/gel para ser distribuído em locais de grande circulação de pessoas. Naquele momento, a Secretaria de Saúde ainda aguardava definições superiores por parte do Estado, já que havia suspeitas de outros casos no Rio Grande do Sul (MUNICÍPIO DE IJUÍ, 2020).

No dia 17 de março de 2020 foi assinado pelo Prefeito Municipal o Decreto Executivo nº 6975, primeiro decreto expedido no âmbito da pandemia do novo coronavírus, que dispôs sobre as medidas temporárias de prevenção ao contágio no município. Entre as medidas estabelecidas, destaca-se a suspensão de todos os atos da administração pública direta e indireta, como capacitações e eventos coletivos; a recomendação ao setor privado e demais órgãos públicos de suspensão de evento com aglomeração de pessoas; a suspensão das aulas da Rede Municipal de Ensino e do transporte público escolar; e a Criação do *Comitê de Enfrentamento do Novo Coronavírus*. O Prefeito Municipal – representante da hélice governo 1 (HG 1) explica, em sua fala, acerca das primeiras medidas tomadas no enfrentamento da pandemia:

A gente já vinha acompanhando através dos meios de comunicação que estava acontecendo na China essa pandemia [...]mas ninguém tinha a dimensão exata [...]. Então ciente dessa realidade dos países onde surgiu e onde prosseguiu esse vírus, nós fomos nos preparando aqui. Certo dia eu recebi aqui no gabinete o pessoal da área da saúde [...]. Pois bem, imediatamente nós fizemos uma reunião ampliada, que aconteceu lá no Ministério Público, e lá tomamos a decisão de construir um centro de triagem [...] Nós nos debruçamos também sobre outras medidas [...]nós insistimos muito com a máscara, nós colocamos de forma contínua uma equipe de vigilância na recepção da rodoviária [...], mas antes disso nós já tínhamos criado a equipe Sentinela, que é uma equipe que vai ao encontro dessas situações e depois monitora os acometidos [...]. Então seguiu-se esse trabalho todo e higienização da cidade, as normas editadas pelo governador do Estado foram seguidas [HG1, 2020].

O modelo endógeno de desenvolvimento tem sua ênfase na ação estratégica dos atores sociais locais, considerando sua capacidade de controlar e internalizar o conhecimento e as informações externas (TAPIA, 2005). Compreende, nesse sentido, múltiplos atores sociais e institucionais e uma multiplicidade de pequenas empresas (TAPIA, 2005). Embora a gestão municipal tenha criado o *Comitê de Enfrentamento do Novo Coronavírus*, o município priorizou as orientações do governo estadual. “Em primeiro lugar, a gente precisa respeitar a hierarquia. O governo do Estado dita as suas normas, [...] mas nós aqui adotamos sempre a conversação com os segmentos possíveis e que têm interesse em participar” (HG1).

Nossas reuniões todas, antes da elaboração dos decretos, foram avaliados com a



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

sociedade, claro, a palavra final tem que ser sempre nossa, nós reunimos aqui Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Associação Comercial, Sindilojas, Sindicato dos Comerciantes e hospitais e outros interessados, universidade (HG1).

Uma questão presente no contexto de enfrentamento da pandemia no município estudado foi o descontentamento por parte dos empresários com algumas medidas tomadas pela prefeitura municipal, sendo exemplos desses episódios a suspensão das atividades de serviços não essenciais (Decreto Executivo Complementar nº 6981; Decreto Executivo nº 7.013/2020), o estabelecimento do turno único (Decreto nº 7132) e a destinação de verba federal para aluguel de quartos de um hotel para isolamento de pessoas acometidas com o novo coronavírus. Um dos representantes da hélice universidade (HU) considera que as medidas adotadas pela Prefeitura Municipal foram “adequadas no início e que gera dúvidas nas medidas tomadas recentemente” (HU1). Outro representante da hélice universidade (HU2) compreende que a gestão municipal tem implementado medidas adequadas, conforme protocolos observados também em outros municípios. Da mesma forma, um dos representantes da hélice sociedade civil (HSC) afirma: “eu apoiei desde o início, mesmo que a gente não participou desse debate, mas era o momento que nós tínhamos que ver o distanciamento social” (HSC2).

A classe empresarial participou de várias reuniões junto ao Poder Executivo, nas quais foram colocadas suas demandas e insatisfações perante as medidas tomadas pela prefeitura municipal no enfrentamento da pandemia. O descontentamento com as ações tomadas pela gestão municipal pode ser observado na fala de um dos representantes da hélice empresa (HE) “eu acho que é umas ações equivocadas, completamente equivocadas [...]no pequeno comércio não tem aglomeração[...], as pessoas estão tomando decisão sem considerar o empresarial, essa foi a medida que muitos empresários foram até a ACI para reclamar, não consultaram” (HE1). A presença do descontentamento dos empresários, em vários momentos, expõe a ausência do *consenso* na tomada de decisão.

[...]trabalhamos com os empresários, que não gostaram da ideia mas foi importantíssimo para eles e para todos, porque nós queríamos evitar o pior [...]. Estamos na bandeira laranja, como poderíamos estar na vermelha, e na vermelha tudo é mais difícil, bem mais complexo, principalmente no setor da economia (HG1).

Nesse sentido, percebe-se uma reação do Poder Executivo perante o descontentamento dos empresários perante as medidas já tomadas: “Quando o comitê decidiu fechar o comércio, os empresários se reuniram e retomaram a discussão” (HU2). Um dos representantes da hélice empresa que participou de reuniões junto ao Poder Executivo, afirmou que houve diálogo e negociação de flexibilizações quando entendeu-se, posteriormente, de que as medidas poderiam ser mais brandas:

Como entidade representativa da classe empresarial estivemos sempre atentos e engajados nos fóruns de discussão para o enfrentamento a pandemia. Exercemos nossa habilidade de diálogo e manifestamos nossas opiniões em todas as decisões. Negociamos flexibilizações quando houve o entendimento de que as medidas poderiam ser mais brandas e apoiamos a rigidez das ações quando entendemos que o momento requeria atuações mais severas (HE2).





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O Modelo de Inovação de *hélices* destaca o papel de liderança de organizadores e iniciadores de inovação, que podem ser indivíduos ou organizações, para reunir diversos atores em um projeto comum; é um processo dinâmico para a inovação que se vale de conhecimento, consenso e inovação (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). Apesar de ter havido a presença de representantes de vários segmentos no *Comitê de Enfrentamento do Novo Coronavírus*, discussões das medidas tomadas pela prefeitura junto aos empresários e iniciativas advindas das quatro hélices (universidade, governo, empresas, sociedade civil), não se pode afirmar que houve a concretização da governança colaborativa no enfrentamento da pandemia no município estudado, pois não se observou uma atuação integrada de todas as hélices buscando-se o consenso. Um dos entrevistados destaca: “não consigo ainda fazer leitura de movimentos colaborativos, são muito fragmentados” (HSC1). Entretanto, alguns entrevistados acreditam que as decisões tomadas no âmbito do *Comitê de Enfrentamento do Novo Coronavírus* tiveram caráter colaborativo, tal como pode ser observado nas seguintes falas:

Desde o início houve uma forma diferente de trabalho através de um Comitê [...] ele até se tornou hoje assim um comitê mais amplo, porque incluiu a parte de educação junto, mas dentro dele tem: jurídico, então tem a participação do Fórum, da Promotoria, a participação de representantes das imobiliárias, do comércio e varejo, da parte de indústria, então sempre teve essa representatividade [...] sempre aguardávamos o Estado e tomávamos uma decisão (HG2).

Todas as nossas decisões foram pautadas no diálogo e na interação com as demais entidades representativas do município. Mesmo em momentos de discordância nos moderamos por decisões coletivas e embasadas em critérios técnicos e avaliações de especialistas (HE2).

A governança colaborativa pode ser compreendida como um arranjo no qual um ou mais órgãos públicos envolvem diretamente partes interessadas não estatais em uma tomada de decisão coletiva, formal, orientada por consenso e deliberativa, com o objetivo de criar ou implementar políticas públicas ou gerenciar programas ou ativos públicos (ANSELL; GASH, 2008). Ansell e Gash (2008) explicam que no *gerencialismo*, as agências públicas tomam decisões de forma unilateral ou por meio de processos de decisão fechados. Ainda que as perspectivas das partes interessadas seja considerada e consultada na tomada de decisão, a governança colaborativa requer que a comunicação seja bidirecional (ANSELL; GASH, 2008). Ansell e Gash (2008) afirmam que a governança colaborativa e as parcerias público-privadas às vezes podem ser compreendidas de forma semelhante, porém diferem em seu objetivo. Enquanto as parcerias público-privadas buscam, frequentemente, alcançar a coordenação, a governança colaborativa busca o consenso para a tomada de decisões.

Para Etkowitz e Zhou (2017), o papel do governo no modelo de Hélices deve ser moderador, não controlador. O governo pode ser o melhor candidato para criar um “espaço de consenso”, reunindo os protagonistas relevantes para conceber e implementar projetos de inovação (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). Um dos entrevistados destaca que não se observou o controle social da comunidade sobre a Administração Pública no processo de enfrentamento da pandemia: “a sociedade civil poderia ter criado organismos de forma conjunta para se empoderar e se manifestar” (HU1); “nós não conseguimos empoderar o movimento da sociedade civil no





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

sentido de mostrar sim, nós lutamos pela vida mas, em seguida, nós queremos políticas públicas no campo econômico, e isto não aconteceu” (HSC1). Esse tipo de controle realiza-se por meio da participação dos indivíduos na esfera pública, organizados em grupos ou não, “possibilitando o exercício de sua multidimensionalidade humana” (MAGALHÃES; SOUZA, 2015, p. 153).

Alguns dos entrevistados, por outro lado, acreditam que houve participação social na gestão municipal: “a maioria tem participação positiva, mas parte não como fruto dos posicionamentos liderados pelos Presidente da República e empresários (HU1)”; “nossa entidade é uma associação representativa da classe empresarial e da sociedade civil. Recebemos o apoio e a representação de diversas organizações voluntárias e lideranças setoriais na articulação de nossas ações e na tomada de decisões” (HE2). O controle social varia conforme o modelo de administração pública predominante, a existência e a intensidade de participação dos cidadãos na produção do bem público e no modo de gestão preponderante (MAGALHÃES; SOUZA, 2014). Tenório e Rozenberg (1997) afirmam que a participação social deve obedecer a alguns pressupostos: deve haver consciência sobre os atos, isto é, o envolvido deve possuir compreensão sobre o processo que está sendo vivenciado; não pode ser forçada e nem uma mera concessão; e precisa ocorrer pelo interesse do indivíduo, sem coação ou imposição.

Na sociedade baseada no conhecimento, a universidade se tornou uma esfera institucional primária, no mesmo nível que as empresas e o governo (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). Constitui uma peça fundamental para desenvolver o espaço do conhecimento, da inovação e do consenso (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). No município estudado, os entrevistados não conseguiram perceber a universidade como *empreendedora* nesse processo, apesar de ter percebido iniciativas consideráveis, tal como a atuação junto à Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) na condução de testes rápidos na população para verificação de contágio pelo covid-19: “o que eu achei legal foi a questão dos testes [...] mas nesses aspectos de gestão eu não percebi nada assim na linha do desenvolvimento [...] claro, considerando a saúde, que influi no desenvolvimento, sim” (HE1); “não observei nenhuma ação específica, a não ser a suspensão das aulas presenciais” (HSC2); “foi fundamental, sobretudo para nos trazer informações e embasamento seguro para a tomada de decisões” (HE2); “[o papel da universidade esteve na] mudança do regime de ensino e algumas orientações sanitárias, principalmente para os professores e funcionários” (HU1); “a universidade foi muito parceira desde o início, porque ela se colocou à disposição desde adquirir testes rápidos” (HG2). Um dos representantes da sociedade civil afirmou que a universidade não se colocou como empreendedora na medida em que não se tinham informações suficientes:

A Universidade estabeleceu uma linha de trabalho com a Administração Municipal, com os órgãos da saúde e se fez presente nesse movimento, mas não se colocou como aquela que digamos lidera o movimento, até porque eu entendo que a própria universidade tinha poucas informações científicas que pudessem estabelecer uma linha de trabalho de frente [...]. Claro que depois de umas certas etapas ela começou a participar de pesquisa com a Universidade Federal de Pelotas, ela começou também a fazer os exames para identificar o vírus, mas, no início ela também teve muita cautela para se fazer presente (HSC1).

Um dos representantes da universidade (HU2) explicou que a instituição procurou organizar-se





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

para possibilitar o afastamento social, criar um comitê para gerenciamento da crise, desenvolver iniciativas de apoio à comunidade regional, estabelecer uma estratégia de comunicação específica, entre outras iniciativas. Ele acrescentou que a Universidade designou dois especialistas em epidemiologia para auxiliar na tomada de decisão do *Comitê de Enfrentamento do Novo Coronavírus* do município. Ainda de acordo com este representante, a Universidade fará parte de um grupo de lideranças municipais que pretende estudar iniciativas para os desafios apresentados pelo “novo normal” na região como um todo.

A inovação assume significado mais amplo em sociedades baseadas no conhecimento (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). As iniciativas empreendedoras não incluem apenas ações de indivíduos que formam empresas, há também iniciativas empreendedoras organizacionais e individuais. Universidades e organizações governamentais e da sociedade civil podem ser empreendedoras e as inovações podem ser resultado da colaboração de indivíduos e organizações em várias esferas institucionais (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). A maioria dos entrevistados conseguiu perceber ações inovadoras tomadas mediante o enfrentamento da pandemia, mas de forma fragmentada entre as esferas. Um dos representantes da hélice empresa afirmou que “não foi nada tão surpreendente de inovação mas a gente teve que mudar um pouco o jeito de fazer as coisas” (HE1). Da mesma forma, um dos representantes da hélice universidade afirmou que “as instituições têm implementado mais adaptações que inovações; [...] algumas destas sim, passaram, por inovações, pelo menos, incrementais” (HU2). Dentre as mudanças percebidas pelos entrevistados, destaca-se a produção de máscaras e de álcool gel 70%, doações, mudanças na higienização dos estabelecimentos comerciais, mudanças nos hábitos de higiene da população em geral, maior flexibilidade e parceria por parte das instituições e reuniões realizadas de forma *online*. De acordo com um representante da hélice empresa, “diversas instituições buscaram soluções inovadoras, solidárias e colaborativas para viabilizar as atividades econômicas sem prescindir dos cuidados com a saúde e a vida” (HE2).

Considerando as expectativas dos entrevistados perante as possíveis mudanças na comunidade no pós-pandemia de coronavírus, a maioria deles afirmou não acreditar em mudanças significativas, apesar de reconhecer que já ocorreram avanços na dinâmica da sociedade. Um dos representantes da hélice governo afirmou que tem preocupação com a questão do desemprego, da alfabetização e da segurança no município (HG2). Este representante acrescenta que será necessário o trabalho junto às instituições fechadas, como as casas de idosos e as penitenciárias. Outras possíveis mudanças mencionadas pelos entrevistados foram: a fragilidade da economia; mudanças nos sistemas de saúde, ensino e formação de profissionais; valorização das relações pessoais e maior utilização das plataformas digitais.

No que se refere aos aprendizados gerados com a pandemia, aspectos mencionados pelos entrevistados foram: a gestão de custos das organizações; a importância das estratégias organizacionais; a valorização da socialização; a importância do diálogo e dos relacionamentos interinstitucionais; os cuidados com a saúde e com a higiene; a importância do investimento em ciência; a necessidade de políticas públicas fortes e marcantes na sociedade nos níveis municipais, estaduais e federais; e uma nova concepção sobre a vida “no lar”.



OBSERVADR







## 5 Considerações finais

Este estudo teve como objetivo analisar a materialização da governança colaborativa no contexto de enfrentamento da pandemia do COVID-19 em um município gaúcho, a partir da noção de Hélice Quádrupla. O modelo teórico permitiu identificar a atuação das hélices no contexto de gestão da crise ocasionada pela pandemia do novo coronavírus, considerando a concepção de economia e sociedade do conhecimento, que valoriza cada vez mais os recursos imateriais. Nesse sentido, o contexto de crise pôde proporcionar algumas inovações às instituições e à comunidade, ainda que do tipo incrementais.

Buscou-se investigar as ações implementadas no município, a existência de consenso na tomada de decisão, as possíveis inovações geradas no processo e os aprendizados gerados com esta crise. As ações foram tomadas pelo Poder Executivo no âmbito de um Comitê de Enfrentamento do Novo Coronavírus e contou com a participação de representantes de vários segmentos do setor público e privado. Apesar disso, não se pode afirmar que houve a concretização da governança colaborativa nesse processo, pois não se observou uma atuação integrada de todas as hélices na busca pelo consenso na gestão da pandemia. Da mesma forma, observou-se descontentamento principalmente da hélice empresa perante as medidas adotadas no enfrentamento da pandemia.

O estudo possui limitações, podendo ser mencionada a realização de entrevistas com apenas oito representantes (dois para cada hélice). A análise dos dados foi realizada, principalmente, a partir das percepções apresentadas pelos participantes. O trabalho pode ser enriquecido com entrevistas com atores que estejam participando da gestão pública no âmbito do Comitê de Enfrentamento do Novo Coronavírus e, neste contexto, pode ser observada a questão do controle social nesse espaço público de tomada de decisão.

## Referências

- AQUINO, V.; MONTEIRO, N. Brasil. Ministério da Saúde. Brasil confirma primeiro caso da doença. 2020. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>. Acesso em: 27/05/2020.
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 18, n. 4, out. 2008, p. 543–571. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/18/4/543/1090370>. Acesso em: 17/05/2020.
- BAGGIO, D. K. *et al.* (no prelo). Governança colaborativa e seu papel no combate à pandemia de COVID-19: da concepção sobre o que se trata à constatação da sua inexistência. 2020.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BOIN, A. The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead. **J Contingencies and Crisis Management**, 2019, vol. 27, p. 94–99. Disponível em:



**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1468-5973.12241>. Acesso em: 16/05/2020.

BRASIL. **Painel Coronavírus**. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 10/08/2020.

CARAYANNIS, E. G.; BARTH, T. D.; CAMPBELL, D. F. J. The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation. **Journal of Innovation and Entrepreneurship**, vol. 2, n.1, 1-12, 2012. Disponível em: <https://innovation-entrepreneurship.springeropen.com/articles/10.1186/2192-5372-1-2#citeas>. Acesso em: 17/06/2020.

CARAYANNIS, E. G.; CAMPBELL, D. F. J. 'Mode 3' and 'Quadruple Helix': toward a 21st century fractal innovation ecosystem. **Int. J. Technology Management**, vol. 46, nos. 3/4, p. 201-234, 2009. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3572572/mod\\_resource/content/1/8-carayannis2009.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3572572/mod_resource/content/1/8-carayannis2009.pdf). Acesso em: 30/05/2020.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The Triple Helix—University-Industry-Government relations: A laboratory for knowledge based economic development. **EASST Review**, v. 14, p. 14–19. 1995.

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

GOMES, M. A. S.; PEREIRA, F. E. C. Hélice Tríplice: um ensaio teórico sobre a relação universidade-empresa-governo em busca da inovação. **Int. J. Knowl. Eng. Manage.**, ISSN 2316-6517, Florianópolis, v.4, n.8, p.136-155, mar/jun. 2015. Disponível em: <http://stat.ijkem.incubadora.ufsc.br/index.php/IJKEM/article/view/3309/4071>. Acesso em: 23/05/2020.

JULIEN, P-A. **Empreendedorismo regional e a economia do conhecimento**. São Paulo: Saraiva, 2010.

LEITE, D. P. de A. **Criação de um observatório da precariedade laboral no Concelho de Coimbra**. (Dissertação). Coimbra: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação/Faculdade de Economia, 2013. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/25701>. Acesso em: 28/05/2020.

MAGALHÃES, T.G.; SOUZA, V. B. O controle social no Conselho Municipal do Idoso de Florianópolis: uma análise a partir dos modelos de Administração Pública, dos modelos de coprodução dos serviços públicos e dos modos de gestão estratégica e social. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, p. 149-164, 2015.

MINEIRO, A. A. da C.; SOUZA, D. L.; VIEIRA, K. C.; CASTRO, C.C.; BRITO, M. J. Da hélice tríplice a quintupla: uma revisão sistemática. **E&G Economia e Gestão**, Belo Horizonte,





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

v. 18, n. 51, Set./Dez. 2018.

MOULAERT, F.; SEKIA, F. Territorial Innovation Models: A Critical Survey. **Regional Studies**, v. 37, n. 3, p. 289-302, 2010.

MUNICÍPIO DE IJUÍ. **Medidas preventivas em relação ao coronavírus são tomadas pela Secretaria de Saúde**. 2020. Disponível em:  
[https://www.ijui.rs.gov.br/noticias/medidas\\_preventivas\\_em\\_relacao\\_ao\\_coronavirus\\_sao\\_tomadas?fbclid=IwAR2XoeRi-k7C\\_QdwaxchfIDauOCqqbS8FuwtPlxfaGPVyN609TKDPDxEbf0](https://www.ijui.rs.gov.br/noticias/medidas_preventivas_em_relacao_ao_coronavirus_sao_tomadas?fbclid=IwAR2XoeRi-k7C_QdwaxchfIDauOCqqbS8FuwtPlxfaGPVyN609TKDPDxEbf0). Acesso em: 25/06/2020.

OPAS BRASIL. **Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)**. Disponível em:  
[https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875). Acesso em: 10/08/2020.

SANTOS, M. **Espaço e método**. 5 ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

SHAW, R.; KIM, Y-K.; HUA, J. Governance, technology and citizen behavior in pandemic: Lessons from COVID-19 in East Asia. **Progress in Disaster Science**, vol. 6, abr. 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590061720300272>. Acesso em: 27/05/2020.

STAL, E.; FUJINO, A. As relações universidade-empresa no Brasil sob a ótica da Lei de Inovação. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 5-19, 2005. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rai/article/view/79035/83107>. Acesso em: 23/05/2020.

TENÓRIO, F. G.; ROZEMBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: **EBAP/FGV**, v.31, n. 4, p. 101-125, jul./ago./1997.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concentração social e governança – a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 132-139, 2005.

VAIRA, M. Globalization and higher education organizational change: a framework for analysis. **Higher Education**, v. 48, p. 483–510, 2004. Disponível em:  
[https://www.researchgate.net/publication/227237691\\_Globalization\\_and\\_higher\\_education\\_organizational\\_change\\_A\\_framework\\_for\\_analysis](https://www.researchgate.net/publication/227237691_Globalization_and_higher_education_organizational_change_A_framework_for_analysis). Acesso em: 15/05/2020.





**ST2 – TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

**ENCADEAMENTO RURAL-URBANO: UMA ANÁLISE TEÓRICO-PRÁTICA DA CADEIA PRODUTIVA DE BORRACHA NO VALE DO ACRE**

**RURAL-URBAN CHAINING: A VALLEY OF ACRE'S RUBBER PRODUCTIVE CHAIN THEORETICAL-PRACTICAL ANALYSIS**

César Leandro de Christo HUNDERTMARCK<sup>1</sup>, Rogério Leandro Lima da SILVEIRA<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo busca, através de uma metodologia teórico-prática, analisar a cadeia produtiva de borracha do Vale do Acre, mesorregião do Estado brasileiro do Acre. Realizou-se através de uma pesquisa prática em dezembro de 2019, da qual, a partir de entrevistas/revisões documentais, buscou compreender quais as estruturas da cadeia produtiva, seus agentes, principais dificuldades e os impactos gerados, nas comunidades rurais e urbanas, de atividades realizadas através do encadeamento. **Metodologia:** teórica (de revisão bibliográfico-analítica e documental) e prática através de questionário e entrevista em cinco agentes mercantis. **Resultados:** ao nível documental teórico, foram encontrados 36 artigos, dos quais 18 auxiliaram nesta produção. Já no nível prático, reconheceu-se que o Vale do Acre possui uma estrutura de encadeamento vertical baseada em quatro componentes centrais (produtores, agentes, indústrias e consumidor final). Notou-se também que existe diferenças estruturais, ideológicas e sociais entre os entes rurais e urbanos desta estrutura. **Conclusão:** há a existência de um eixo estruturado de produção que, infelizmente, devido às diferenças territoriais e de distância, sofre com problemas logísticos de infraestrutura.

**Palavras-chave:** Encadeamento. Cadeia Produtiva. Integração Regional.

**Abstract:** This article seeks, through a theoretical-practical methodology to analyze the rubber production chain of Vale do Acre, mesoregion of its Brazilian state. It was carried out through a practical survey in December 2019, from which, based on interviews and documentary reviews, it sought to understand the structures of the production chain, its agents, main difficulties and the impacts generated, in rural and urban people of activities carried out through chaining. **Methodology:** theoretical analysis and practical through a questionnaire and interview with five market agents. **Results:** at the theoretical documental level, 36 articles found, of which 18 helped in this production. At the practical level, it was recognized that the Vale do Acre has a vertical chain structure based on four central components (producers, agents, industries and final consumer). It was also noted that there are structural, ideological and social differences between rural and urban entities in this structure. **Conclusion:** there is a structured production that,

<sup>1</sup>Doutorando em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR UNISC E-mail: adm.cesarlch@gmail.com

<sup>2</sup>Doutor em Geografia Humana, Professor e Pesquisador da Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil. E-mail: rlls@unisc.br



unfortunately, due to territorial and distance differences, suffers from infrastructure logistical problems.

**Keywords:** Chaining. Productive chain. Regional Integration.

## INTRODUÇÃO

Às vistas de BELIK (1995, p.8), todo desenvolvimento territorial econômico-social depende, única e exclusivamente, das atividades de encadeamento ou da cadeia de valores atribuídos aos seus setores de competência; isto é, a relação, o tratamento e as sistemáticas das cadeias de produção aportam, dentro da sociedade, o seu ritmo de desenvolvimento, a sua quantidade populacional, os seus índices geográficos e, principalmente, seu potencial econômico de longo prazo, a sua sustentabilidade e os seus relacionamentos via demais territórios. Neste horizonte, “conhecer as diversas cadeias de transporte, produção, transferência e manipulação de insumos e propriedades mostra-se como uma das melhores alternativas para aumentar o desenvolvimento socioeconômico de uma sociedade” (FURLANETTO, 2012, p.40).

Na mesma linha de pensamento, apresenta-se o objetivo-problema deste documento: o Vale do Acre. Sob tal perspectiva de entendimento e importância de Belik (1995) e Furlanetto (2012), sabe-se que, hoje, o Estado – que corresponde a quase 3% da totalidade territorial do Brasil – não possui um sistema definido de estrutura agrícola que é “capaz de atender sua população, nem polos industriais nas áreas de alimentos, equipamentos, têxtil, calçadista, eletroeletrônicos, dentre outros” (LEITE, 2015, p.10). Deste modo, reconhecer suas cadeias produtivas de maior valor (encadeamento) e avaliar as relações de transporte e consumo da região mostra-se como componente valioso para expansão futura do território, tendo em vista que muitas problemáticas podem ser encontradas e, inclusive, contrapostas em solução em estudos aprimorados (LEITE, 2015).

Assim sendo, este artigo visa, sobretudo, analisar todo o encadeamento rural-urbano entre Rio Branco (AC) e as urbes acreanas, que dispõem de agentes mercantis integrantes de sua cadeia produtiva, especialmente a da borracha – principal insumo aportado no Vale do Acre. Busca-se, desta forma, avaliar e quantificar de que modo as cidades envolvidas com tal encadeamento, em meio à maior floresta tropical do mundo, delimitada ao espaço do Vale do Acre, participam-se e interagem-se na reprodução, transformação, transporte e comercialização do componente. Esta pesquisa se faz, por consequência, tanto ao nível quantitativo quanto ao nível qualitativo; e resulta-se em responder o seguinte questionamento: “quais as atividades do encadeamento (externo e interno) das comunidades urbanas e rurais do Vale do Acre, e qual a relação que este possui com o desenvolvimento e troca de influência entre estes municípios?”.

Metodologicamente, a pesquisa teórica (de fundamentação doutrinária) utilizou-se através de revisão bibliográfica e revisão documental – expositivo-analítica –, das quais 36 artigos foram encontrados em instituições eletrônicas como Periódicos, BVS e Scielo e pesquisa em



bibliotecas e/ou instituições *in loco*. Destas, para análise dos resultados, 24 referências foram utilizadas na disposição. Já quanto às especificidades da pesquisa prática realizada, a seção “Estudo de Caso” remonta tal perspectiva. Abaixo, os referenciais doutrinários.

## **ACRE: HISTÓRIA, FORMAÇÃO E VALES**

Sendo uma das 27 unidades federativas do Brasil, o Estado do Acre localiza-se no sudoeste da Região Norte, fazendo divisa com duas unidades federativas: Amazonas ao norte e Rondônia a leste (FURLANETTO, 2002). Sua área total regulamentada é de 164 123,040 km<sup>2</sup>, correspondente a 2% de todo território nacional.

Atualmente, recebe o título de Estado com menor densidade populacional do país, e apresenta, às vistas de Silva (2008), pouco desenvolvimento estrutural tecnológico e de rodovias e tubo-vias, se considerado os prospectos de outros estados. Tem como polo central de todos poderes executivo, legislativo e judiciário a capital Rio Branco, e apenas quatro outros municípios ultrapassam a quantidade de 30 mil habitantes, que são: Cruzeiro do Sul, Feijó, Sena Madureira e Tarauacá (SILVA, 2008).

É um ente federativo em emergência, com IDH baixo em relação ao país, mas com um PIB em evolução desde o ano de 1995, quando grandes indústrias atingiram às cidades. Seu maior bem natural é a árvore seringueira, que dá reprodução ao látex (FURLANETTO, 2002). Abaixo, re-aliza-se sua contextualização histórica.

### *História: Formação Geográfica e Populacional*

A formação desse Estado impetrou-se junto com os povos indígenas e o significativo fluxo de migrantes nordestinos que aportaram no então Território Federal do Acre, atraídos pelo extrativismo da borracha em dois períodos distintos históricos (JACOBS, 2013). Assim, foram estes dois elementos – histórico-humanos – que formaram a construção atual da sociedade acreana, e seus espaços rurais e urbanos (e conseqüentemente sua industrialização e cadeia de valores e suprimento). Analisam-se estes, por necessidade, abaixo.

O primeiro período, mais marcante dentro das fases de desenvolvimento urbano e econômico da Amazônia, foi o nomeado de Ciclo da Borracha, que ocorrera ao final do século XX, devido às mudanças de direitos e a expansão brasileira para o mercado internacional de insumos e produtos. Durante este período, a renda *per capita* da região subiu em 800%, a população regional cresceu em quase 400% e o sertão amazônico, formalmente, integrou-se ao sistema político-econômico nacional e internacional (BRAHAM e COOMES; 1994 apud JACOBS et al., 2013), passando a receber contribuições da União para seu desenvolvimento.



Fora nesta fase que as cidades portuárias de Belém e Manaus testemunharam o *boom econômico* urbano, sem precedentes, que resultou na rivalidade entre estas (e também as cidades do Acre) por desenvolvimento de projetos de grandeza urbano (JACOBS, 2013). Claro que, fundamentalmente, o desenvolvimento nas duas primeiras cidades fora exponencialmente maior do que nas cidades acreanas, que iniciavam seus preceitos dentro do campo agroindustrial (KALUME, 1991).

Tal aspecto histórico (contribuições do governo para desenvolvimento local) agrupado com as oscilações (costumeiramente positivas) da precificação da borracha resultou, diretamente, no processo de êxodo rural no estado (KALUME, 1991, p.78), segunda fase de expansão humana e de atividades do Estado. Deste modo, a população acreana residente nos interiores do Estado, buscando melhorar seu padrão de vida, deslocou-se para a capital acreana (Rio Branco), em busca de moradia digna, trabalho qualificado e melhores condições de vida para suas famílias frente às expectativas do *interior*. Tais características, juntas, remontaram, ao longo dos anos, a estrutura e geografia do Vale do Acre – centralizado a partir da cidade de Rio Branco em AC. Abaixo, considerando seus aspectos históricos, estruturais e econômicos atuais, realiza-se uma macroanálise da região.

### *Vale do Acre e Vale do Juruá*

Geograficamente, o Vale do Acre está localizado a partir do centro até a região sul do Estado do Acre, e possui divisa interestadual com o Estado de Rondônia (RO) e de Amazonas (AM). Fica, na divisão territorial, ao lado da região do Vale do Juruá (Região Norte do Estado) e, ao nível internacional, faz fronteira com Bolívia e Peru. Sua extensão territorial é de, em nível a-proximado,  $85.10^6$  km<sup>2</sup>. A Figura 1 apresenta sua estrutura comparada.

Figura 1: Vales no Estado do Acre (Brasil)

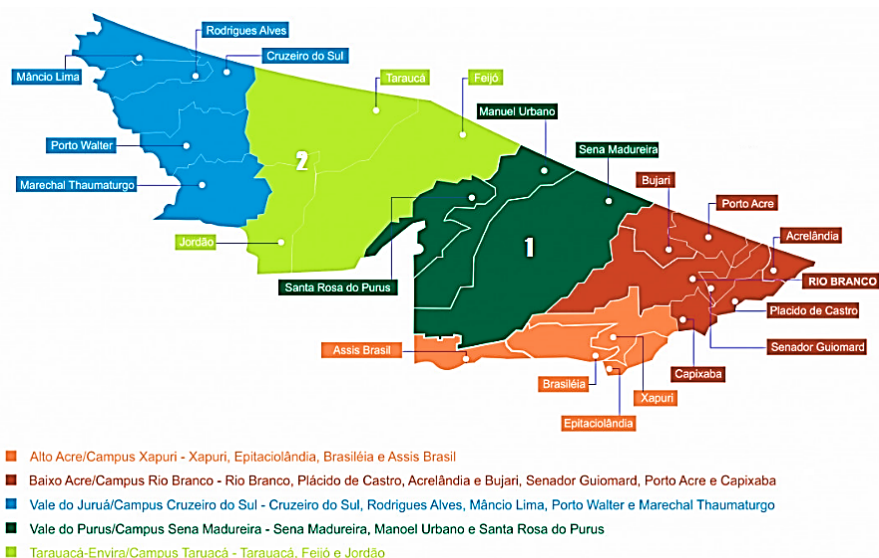


# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

## VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA

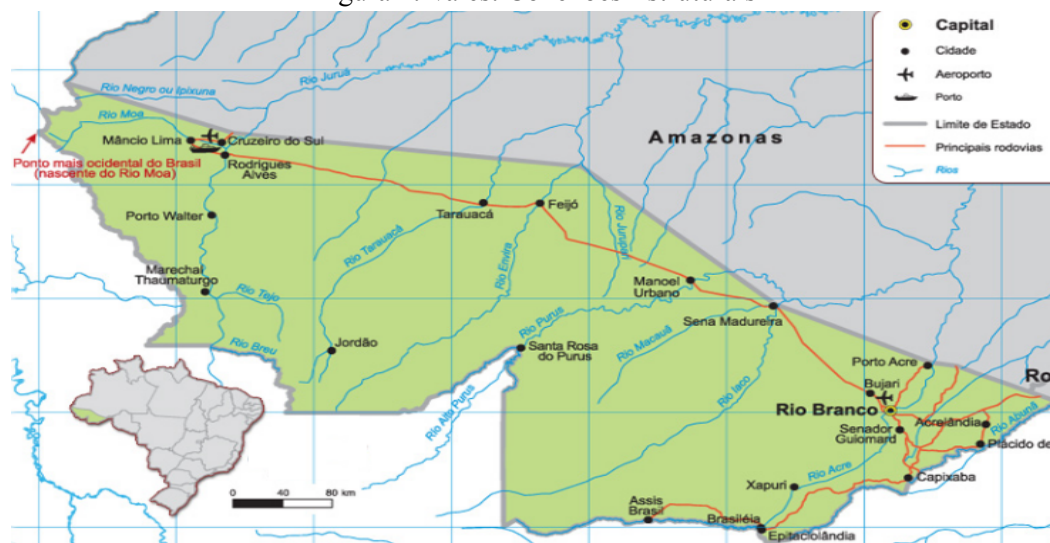
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020



Fonte: PDE (2016)

Na figura, a região 1 (que compreende as cores laranja, vermelho e verde escuro) representam toda a região do Vale do Acre, propriamente dita. E em nível matemático, Rio Branco (o polo central desta região), uma das maiores cidades da Amazônia Ocidental<sup>3</sup>, encontra-se distante aproximadamente 250 km da fronteira com Bolívia e Peru, e está geograficamente localizada próxima à cordilheira dos Andes e ao Oceano Pacífico, às margens do Rio Acre, que é afluente do Rio Amazonas, em 1.200 km. Hoje, sua estrutura conta com uma rede de abastecimento principalmente territorial, que advém das estradas da União construídas em todo o estado, das quais a BR-364 e BR-317 ligam as duas regiões do Vale, conforme a Figura 2, abaixo.

Figura 2: Vales: Conexões Estruturais



<sup>3</sup> Composta pelos Estados: Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima.





Fonte: IBGE (2018)

Esta figura apresenta as disposições geográficas e, principalmente, as barreiras de comerci-alização e a localização das cidades polo (próximas à Rio Branco) e as cidades acessórias, como Marechal Thaumaturgo, a 557 km da capital. Além disto, há pouca disposição portuária e ferro-viária na região do Vale, mostrando a importância dos pequenos e médios comerciantes locais e dos agentes mercantis da região. Na seção seguinte, apresenta-se toda a contextualização de formação dos vales e a importância desta para o estudo prático realizado.

### *Contextualização do Vale: Formação de Rio Branco e Cidades*

Considerando as atuais cidades existentes dentro do Vale do Acre, cabe entender que, pratica-mente, sua totalidade de formação foram ligadas aos processos produtivos provindos da floresta – extrativismo; que vingaram no país a partir do século XX, quando as problemáticas com o ca-fê iniciaram (KALUME, 1991). Neste horizonte, especificamente foi o processo produtivo de extração da borracha, que fora estimulado a partir de grande disseminação de informações no mercado internacional e de sua precificação, que, alinhado à conexão direta com as florestas localizadas às margens dos rios acreanos (repletas de seringueiras), trouxe interessados (físicos e jurídicos) de diversas regiões do país e internacionais para o local do vale.

Do nordeste brasileiro, principalmente do Ceará, foram vários migrantes, pois uma prolongada intempérie de seca obrigou famílias inteiras a aventurar-se na Amazônia Ocidental. Outra parte do contingente de “migrantes” que se deslocou para o Estado foram os chamados “Soldados da Borracha”, nome dados aos brasileiros que, entre 1943 e 1945, foram alistados e transportados para a Amazônia pelo SEMTA (Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia) com o objetivo de extrair borracha para os Estados Unidos da América (Acordos de Washington) na II Guerra Mundial. Uma parcela destes se mudou para Rio Branco (AC) au-mentando a capacidade populacional e a industrialização, já outra se alojou em margens ribei-rinhas, formando populações com maior afinco rural (KALUME, 1991). Já ao nível internaci-nal, notou-se que as populações surgiram das fugas frente à 2ª Guerra Mundial.

Foram, portanto, estes dois grupos de indivíduos, em êxodo rural e extradição civil de guerra que, juntos, improvaram o desenvolvimento pra região, alocando-se em diversos campos do Vale do Acre (KALUME, 1991). E nesta perspectiva, justamente às margens do Rio Acre, foi fundado o “Seringal Empreza” por Neutel Maia, local este que mais tarde seria considerado o marco inicial da cidade de Rio Branco (AC), oficializada em 28 de dezembro de 1882 (NEVES, 2008). Por consequência, regiões (cidades ou comunidades) acessórias foram desenvolvidas às suas proximidades, perfazendo, cada vez mais, a linha territorial e as ligações de transporte e cultura entre as comunidades do Vale do Acre.

Através deste contexto histórico, portanto, percebe-se que a localização e processos históricos vivenciados são responsáveis pela formação das cidades na localidade estudada, tendo em vista,



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

principalmente, a extração do látex, que advém de seringueiras e foi o fator motivacional para os processos humano que geraram a região e seu desenvolvimento socioeconômico. Neste com-texto, por definição, NEVES (2008) afirma que seringueiras, naturais da região, ficam em locais conhecidos como seringais, que são:

Onde acontece o corte da seringueira para a extração da borracha. Os seringais eram lugares fechados e dominados pelos seus donos: os seringalistas. Eram eles que contratavam os seringueiros, os trabalhadores que moravam dentro da floresta cortando árvores e defumando a borracha, que era toda entregue ao seringalista em troca de mercadorias (NEVES, 2008, p. 9)

Os seringais são, assim, participantes não somente da formação geográfico-territorial do Vale, mas também das estruturas de mercado e da identidade cultural. Neste campo, de acordo com SILVA (2006), em sua abordagem sobre a formação das cidades acreanas e a compreensão do processo de formação de estado, em particular da cidade de Rio Branco, a identidade cultural é um dos fomentos da cadeia produtiva de valor, tendo em vista que gera-se através da diversidade e das relações mercantis entre as regiões afetadas. Nesta mesma visão, FLORES (2006) afirma que a identidade cultural pode ser usada como base para estratégias de desenvolvimento, e, conseqüentemente, estudar as relações e os componentes que estão na identidade cultural de uma região mostra-se como estratégia valiosa de mercado e reconhecimento

Conseqüentemente, portanto, toda a identidade cultural no contexto acreano se fortalece com a valorização das atividades locais. O que produzir, como produzir, o que fazer, e o como fazer com os aprendizados e costumes que se mantem fortes ao longo do tempo e das gerações que transitam entre um saber e outro. E estes fazeres/saberes são viabilizados nas ligações entre os produtores, cooperativas, entidades assistências, comunidade e poder constituído, sofrendo interferência das forças internacionais, em função da extração do “leite da seringa” (látex), no contexto contemporâneo (KALUME, 1991). Neste ponto, cabe entender quais são, dentro da cadeia produtiva, os sujeitos ativos do processo e como suas qualidades inferem-se dentro do encadeamento e do desenvolvimento local territorial e econômico.

Partindo destes contextos (da importância histórica) e de relevância da identidade cultura, a seção abaixo realiza um estudo de caso com cinco agente mercantis do Vale do Acre (AC), apre-sentando suas características, dificuldades e qualidades, focando, principalmente, em demons-trar a estrutura encontrada pelo Estado para que sua produção, reprodução e transformação de borracha obtenha *link* entre comunidades rurais, comunidades urbanas e consumidores finais.

## ESTUDO DE CASO

Tendo em vista os aspectos teóricos de formação das cidades, procurou-se, então, realizar uma análise das características formais e informais do encadeamento de produção e reprodução do



OBSERVADR





insumo *borracha* dentro do Vale do Acre. Para tal, foi realizada uma pesquisa prática, *in loco*, em cinco cidades da Região a fim de reconhecer os in-titutos, as dificuldades e a relação que comunidades rurais e urbanas possuem na cadeia deste insumo. Abaixo, as disposições metodológicas

### *Aspectos Metodológicos*

A pesquisa compreendeu-se pela realização de entrevistas e questionários. As questões avaliam fundamentos qualitativos e quantitativos do encadeamento, além de disponibilizar uma visão intuitiva que os agentes mercantes possuem sobre a borracha na região.

A entrevista ocorreu durante o mês de dezembro de 2019, em quatro regiões do Estado do Acre: Rio Branco (Capital), Tarauacá, Xapuri, e Assis Brasil. Visou-se, de primazia, conhecer quais os produtos direto do insumo, as dificuldades enfrentadas pela cadeia e, principalmente, a importância e influência da identidade cultural (geográfica, econômica e social) sobre a cadeia de abastecimento e venda dos itens.

Foram entrevistados os 5 agentes mercantis no Estado do Acre (Vale do Acre). Salienta-se que as entrevistas decorreram a partir de aplicação de questionário padronizado, no qual buscou-se identificar e classificar os agentes mercantis, buscando-se entender com maiores detalhes a participação de cada agente no encadeamento específico da região, e quais são as dificuldades vividas.

### *Resultados e Discussão*

Notou-se, primariamente, durante a pesquisa prática que, impreterivelmente, o componente seringueira – da família *Euphorbiaceae*, que possui a *Hevea brasiliensis*, é a espécie mais importante do gênero do ponto de vista comercial na região, tendo em vista que fora apontada por todos os agentes mercantis estudados e entrevista. É a partir dela que, às luzes dos questionamentos, surge o papel importante da cadeia de abastecimento (ou encadeamento) e das atividades dos agentes mercantis, tendo em vista que, segundo pesquisa de ABRABOR (2017), o Brasil produz apenas 46% da demanda do mercado interno de borracha, sendo necessário um dispêndio médio anual de importação de mais de 500 milhões de dólares.

Considerando que o Acre teve a base de sua formação política e social proveniente dos seringais, mostrou-se necessária a pesquisa prática englobar e compreender as instituições sociais, políticas e econômicas, juntamente com as pessoas, que se inter-relacionam e produzem diversos tipos de elementos via borracha no Estado. Neste horizonte, os agentes mercantis pesquisados (que tem qualificada representatividade nas regiões do Estado e que realizam as transações com o agricultor familiar [seringueiro]), armazenam, processam e comercializam, dentro da região,



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

principalmente, três tipos de amostras do insumo (citados à luz da pesquisa), que são, respectivamente:

- (1) **CVP (Cernanbi virgem prensado)**: borracha bruta que vem do campo já coagulada e pode ter diferentes formas, a forma prensada é o CVP;
- (2) **GEB (Granulado Escuro Brasileiro)**: o GEB é a matéria prima para a fabricação dos pneumáticos e automação;
- (3) **FDL (Borracha FDL)**: Folha defumada líquida, empregada na produção de calçados e outros artefatos.

Neste horizonte, a cadeia interna compartilha, basicamente, de três campos industriais: o polo de vestuário, automação e fomento industrial. E neste caso, estes agentes pesquisados acaba por “concorrer” com grandes e renomadas cooperativas e empresas privadas, de capital nacional e internacional, representando este **um dos primeiros desafios encontrados dentro do encadeamento intraespecífico do Estado**.

À contextualização prática, os agentes mercantis ativos do Vale do Acre entrevistados e pesquisados via formulário, estão descritos na Tabela 01, conforme pesquisa ASPF/UFAC realizada em dezembro de 2019 pelo autor deste ensaio, contextualizando, principalmente, suas respectivas cidades de atuação.

**Tabela 1:** Agentes Mercantis entrevistados da Cadeia Produtiva da Borracha

	AGENTE	MUNICÍPIO	BORRACHA RECEBIDA EM 2019
1	Veja <i>FAIRTRADES</i>	RIO BRANCO	260 TONELADAS
2	CAET	TARAUACÁ	43,5 TONELADAS
3	COOPEXAPURI	XAPURI	89 TONELADAS
4	COOPERACRE	RIO BRANCO	350 TONELADAS
5	AMOPREAB	ASSIS BRASIL	20 TONELADAS
<b>TOTAL</b>			<b>722 TONELADAS</b>

Fonte: Pesquisa ASPF/UFAC 2019/2020

Dos cinco agentes localizados no Vale do Acre (Tabela 01), tem-se que um destes, a Empresa *Fair Trade*, trata-se de uma marca francesa de tênis sustentáveis com polo industrial na região. Os tênis, feitos com borracha natural da Amazônia, alinham design a sustentabilidade, e são, conforme quadro acima - um dos compradores da borracha acreana, que posteriormente é encaminhada para o Rio Grande do Sul, para transformação e confecção final do tênis VERT – tendo esta denominação no Brasil. Essa é a única instituição (agente mercantil), de pessoa jurídica, que subtrai a borracha da região para fins internacionais na pesquisa realizada.

Como consequência, os demais elos da cadeia pesquisados são compostos por três cooperativas de produtores e uma cooperativa central (Cooperacre), locais e específicas, que não possuem relação direta com a mercantilização internacional do componente – fomentando os





entendi-mentos de ABRABOR (2017) que “o Brasil necessita de oferta interna de componentes ligados a borracha”. Também notou-se, à luz da pesquisa base, que juntos os ativos ou agentes mercantis pesquisados recebem e transformam ou transportam, em média, 720 toneladas por ano, representando cerca de 76% de toda a composição que o Estado realizou para o período; assim sendo, a pesquisa aprofunda-se no campo da realidade, através de seus resultados.

À análise do questionário e as visões estruturais de cada um dos componentes, pode-se compreender que a **Cadeia Produtiva da Borracha, no Vale do Acre, é composta por cinco elos produtivos: (1) seringueiro; (2) associações/cooperativas e COOPERACRE; (3) usinas/fábrica, (4) comerciantes e (5) consumidores finais**. Estes representam, então, como o componente retirado da seringueira viaja entre o Estado (e até mesmo fora dele) e quais são os agentes que contribuem para sua alteração, transformação, produção e, principalmente transporte e desenvolvimento. A cadeia, deste modo, mostra-se numa visão vertical de alinhamento, isto é, não existe “relação” entre consumidor final e seringueiro, respeitando-se a cadeia produtiva como fator econômico. A Tabela 2 elenca elos produtivos, conforme a pesquisa qualitativa.

Tabela 2: Cadeia produtiva da borracha - Sujeitos

1º ELO	Retirada do látex da seringueira. Seringueiro percorre longas distâncias dentro floresta para realizar o processo de extração e coleta do látex. As seringueiras encontram-se distribuídas de forma aleatória na floresta, dificultando a extração.
2º ELO	Composta pelas associações/cooperativas que recebem a produção dos seringueiros e repassam à COOPERACRE.
3º ELO	Representado pela a COOPERACRE. Cabe a ela à comercialização de toda a produção extrativista no Estado do Acre.
4º ELO	Composto pela usina e fábrica de beneficiamento de borracha. Estas são responsáveis pelo processamento e beneficiamento da borracha.
5º ELO	Representa os comerciantes e consumidores que têm como principais compradores a indústria para produção de pneus e o Ministério da Saúde com a compra dos preservativos, destinados aos programas sociais de saúde.

Fonte: SARAIVA SILVA (2013).

Existe, portanto, à luz desta pesquisa, um enquadramento de formação, reprodução e transporte do componente, onde o “campo” ou o ambiente rural, embora produtor, não se alinha e/ou relaciona-se, diretamente, com o consumidor final nas cidades e ou industrias polo dentro do Vale, e fora dele – no caso específico da *Veja Fair Trade*. Assim, a tal observação e às anotações quantitativas, a relação entre o espaço urbano e rural é impactada de forma significativa nesta relação: tanto no recebimento de verbas quanto no padrão de identidade cultural, afinal, ambientes dispersos tendem à, segundo KALUME (1991), com o tempo, apresentarem variância em suas percepções ambientais e sociais.

As relações entre o espaço urbano e rural, além dos aspectos geográficos e de identidade acima apresentados, manifestam-se em termos econômicos e estruturais, havendo uma medida de



relacionamento entre eles; e assim, é necessário compreender as relações específicas em todas estas áreas dos agentes mercantis pesquisados. Neste horizonte, a distância é um dos principais fatores de motivação (tanto por aumentar a diversidade da identidade cultural) quanto por possibilitar ou diminuir as capacidades industriais e tecnológicas das regiões. Assim sendo, a Tabela 3 apresenta a quantidade populacional dos locais onde os agentes pesquisados se encontram e a distância desta da principal região do Vale do Acre, à cidade do Rio Branco.

Quadro Tabela 3: Municípios do Vale do Acre (AC) com Agentes Mercantis

	Município	População*	Distância de Rio Branco / km
1	Rio Branco	407.319	0
2	Tarauacá	42.567	409
3	Xapuri	19.323	175
4	Assis Brasil	7.417	345
<b>Total Populacional</b>		<b>476.929</b>	

Fonte: IBGE (2019)

Considerando-se que a população estimada para o Estado do Acre (IBGE, 2019, p.1) consta de 881.935 habitantes, o vale do Acre tem aproximadamente 55% do total de habitantes do Estado, perfazendo um total de 22 municípios no Estado – e tal perspectiva pode-se notar em sua produção de borracha que, como mencionada acima, representa 76% de todo o resultado do Estado. Assim, é uma região de significado alcance político-econômico.

Geograficamente, a cidade de Assis Brasil faz divisa com o Peru, sendo assim a cidade mais próxima da fronteira na estrada do Pacífico. Xapuri localiza-se a aproximadamente 50 km da cidade de Cobija na Bolívia. As cidades acreanas de Brasiléia e Etipaciolândia são limítrofes com a boliviana Cobija – no Departamento Boliviano de Pando. Já Tarauacá é a cidade de maior distância da capital, cerca de 410 km (Dados da Figura 2). Desta forma, é perceptível que, mesmo estando dentro do Vale do Acre, as cidades acessórias de Rio Branco, na produção e no transporte e transformação da borracha, sofrem suas próprias constituições de identidade e também possuem demasiadas dificuldades logísticas – percepções da pesquisa quantitativa. Assim, estas cidades, além da borracha, buscam alternativas que tenham por objetivo gerar trabalho e renda que garantam sua sustentabilidade, focadas na agricultura familiar como na produção de alimentos em pequenos empreendimentos familiares rurais, tendo em vista que, embora participem diretamente da Cadeia de Borracha, não sofrem o afeto econômico direto que os grandes polos com Rio Branco (AC) sofrem.

Deste modo, conceitualmente e a partir das visões do estudo, é possível discernir que, embora haja uma cadeia apropriada de produção de borracha, as percepções econômicas, financeiras, estruturas e sociais são percebidas distintamente entre ambientes rurais (mais afastados) e os ambientes urbanos (próximos a cidade polo). Por consequência, a identidade cultural também é afetada e a estrutura socioeconômica destes locais também. Neste aspecto, CORREA (2018, p. 139) conclui que “é possível afirmar que a pequena cidade do final do século XX e início do século XXI constitui-se em um nó minúsculo de uma vasta e complexa rede urbana, na qual o papel que desempenhava nas relações urbano-rural foi alterado”; ou seja, apresenta-se como um



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

modelo acessório dos grandes conglomerados, tendo suas percepções ideológicas e culturais dispersas destas. Todavia, há o que se entender, através da relação prática, que, embora seja comum o equívoco de pensar as duas regiões são dispersas, é notável a existência de uma relação de complementariedade e dependência de espaço, serviços e produtos entre estas. Tal fundamentação fomenta-se como segundo resultado em respaldo da pesquisa prática – via qualificação dos agentes.

Neste mesmo horizonte, CORREA (2011) fomenta que as pequenas cidades situam-se na confluência do urbano e rural, e ainda, centralidade e tamanho demográfico estão intimamente relacionados; e assim, as pequenas cidades, centros locais que temos em mente, dificilmente ultrapassam 20-30.000 habitantes. Ou seja, indiferente da cadeia de produção e, principalmente, dos resultados que advêm com esta, a questão territorial influenciará na estrutura das cidades.

Outro fator relevante durante a pesquisa prática, apontado pelos questionamentos e entrevistas, é a dependência ditatória das cidades acessórias frente a capital Rio Branco (AC). Assim sendo, nota-se que há uma situação urbano-rural, onde, impreterivelmente, a cidade polo depende dos pequenos e médios produtores – e principalmente dos agentes intermediários – para seu desenvolvimento sustentável; ou seja, **há uma relação mutualista de dever:** ao mesmo passo que a cidade de Rio Branco (AC) e seus processos industriais avançam, há necessidade de contrapartida na cadeia; todavia, na prática, tal questão não é observada (frente a pouca tecnologia e disposição de transporte nas pesquisas cidades). Dentro desta perspectiva, em seus estudos, SILVA (2005) afirma que:

Embora as cidades hoje sejam destaques no espaço acreano, o princípio de sua formação esteve ligado aos processos produtivos provindos da floresta. Assim, da semente de povoamento plantada nas sedes de seringais nasceram cidades que tiveram sua base territorial enraizada nas condições produtivas que se implantou na floresta (SILVA, 2005, p. 173).

Nota-se, assim, que embora o resultado econômico da cadeia de produção seja diferentemente percebido durante o encadeamento das cidades pesquisas, as cidades resultaram de um mesmo objeto histórico e, por consequência, devem compartilhar de ideologias e identidades próximas. Todavia, esta é a luz da teoria, não observada na prática uma relação mútua perfeita, mas sim imperfeita (onde há dano a um componente – e este caso podem ser os agentes ou os seringueiros) que não recebem os incentivos político-econômicos necessários.

Desta forma, existe uma necessidade premente de renovação conceitual nesta relação campo – cidade. Esta necessidade busca a revisão dos conceitos, estruturais e focos de cidade e campo, rural e urbano, visando novas práticas socioespaciais, de novas formas de *habitat* e de interação social entre o rural e o urbano; afinal, à luz prática, nota-se uma urbanização concentrada e o pouco enfoque em determinadas regiões (de maior distância). Afinal, a cidade de Rio Branco, Capital do Estado do Acre, que exerce sua centralidade em relação às demais cidades que participam deste trabalho, possui os olhos do estado (em infraestrutura e verbas) alinhados ao mesmo passo que os demais agentes (encontrados nas outras cidades) não recebem as mesmas



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

pre-visões. Há, por consequência, divergência estrutural e de identidade, embora o contexto histórico de ambas seja o mesmo.

Neste horizonte, como estrutura fundamental, trazem-se as estradas. Afinal, a maioria dos municípios da Mesorregião Vale do Acre: Rio Branco, Porto Acre, Senador Guiomard, Acrelândia, Xapuri, Capixaba, Assis Brasil, Brasiléia, Plácido de Castro e Sena Madureira, em função da construção da BR-364 e BR-317, tiveram centralidade exercida pelas cidades de Belém e Manaus, a qual perdurou até meados do século XX e foi extinta somente na década de 1960. Esses municípios passaram então a estar mais ligados ao Centro-Sul por estas vias de circulação. E, por consequência, possuem mais desenvolvimento do que municípios como Tarauacá (AC).

Então, pode-se entender que à medida que as estradas vão chegando estas exercem papel centralizador do processo de produção também do espaço (CARLOS, 1979, p.35 apud SILVA, 2005, p. 181). Ou seja, a produção de transporte é um dos fundamentos-base que atingem a cadeia produtiva e, por consequência, a identidade cultural das cidades ligadas à região do Vale. “Com mais possibilidade de transporte, maior o grupo de informação e desenvolvimento é, por consequência, transportado” (SILVA, 2008, p.34).

Claro que muitos são os apontamentos que podem melhorar as problemáticas da cadeia produtiva de Borracha do Acre, mas, fundamentalmente, como um objeto prático de resultado, o distânciamento territorial, assim, é um dos preceitos de análise. Junta-se esta a necessidade de mais recursos, à valorização dos agentes rurais e ao avanço tecnológico em cidades afastadas. Estes assim formam componentes essenciais para a formação de identidade cultural e valorização das pequenas cidades (produtoras e transportadoras) de borracha dentro do Vale do Acre.

Por fim, cabe salientar que a busca do desenvolvimento rural efetivo, torna-se premente pensar em alternativas produtivas factíveis e viáveis que evitem o êxodo dos pequenos agricultores do espaço rural, fazendo-se necessário desenvolver e viabilizar a agricultura familiar na região. E neste horizonte, o espaço rural dos seringais através do pagamento do PSA (Pagamento de Serviços Ambientais) (taxas) tem possibilitado um avanço neste sentido, pois tornou o preço final do kg da borracha mais atrativo ao seringueiro, causando maior interesse de “agricultores novatos” interessados em extrair látex e, por consequência, atraindo maior industrialização para às regiões de extração. O PSA, assim, estimula a cadeia de borrachas, melhora os resultados da cadeia e produz desenvolvimento social, técnico e identidade cultural em ambos os polos do encadeamento: área urbana e rural.

## CONCLUSÃO

Às luzes da pesquisa prática e dos fundamentos teóricos observados, foi possível perceber a existência de uma cadeia vertical de produção, transformação, transporte e comercialização de borracha no Vale do Acre. E a tal perspectiva, realizam-se considerações abaixo.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

(1) A produção do látex e seus derivados no Vale do Acre é representado pelo látex coagulado – Cernambi Virgem prensado (CVP), a Folha de Defumação Líquida (FDL) e látex líquido, utilizado para a produção de preservativos na região, sendo estes os principais derivados do componente na cadeia produtiva da borracha no Vale do Acre.

(2) O encadeamento rural-urbano entre Rio Branco e as demais cidades da cadeia produtiva da borracha, apresentados neste artigo, transcorrem de forma plena em função do ciclo da cadeia produtiva descrito, pois Tarauacá, Xapuri e Assis Brasil interagem não somente com a capital Rio Branco via entrega de centralizados pela Cooperacre, mas também trocam entre si relações comerciais, administrativas e fontes de financiamentos e projetos. A cadeia é vertical, mas as relações comerciais são transversais e paralelas, embora a disposição Estadual e da União de verbas tenha enfoque da capital do Estado.

(3) Rio Branco, Tarauacá, Xapuri e Assis Brasil são municípios do interior acreano que possu- em na agricultura familiar seu esteio de geração de emprego e renda. Além da cultura da borra-cha, outras culturas também auxiliam em seus resultados, embora sejam demasiados reconhecidos por suas produções nesta área. Estas cidades se relacionam e dependem mutuamente uma das outras, embora as diferenças territoriais sejam prolongadas e haja bastante intempérie estrutural e de idealismo.

(4) as visões de CORREA (2018) que afirma que “as relações entre cidade e região podem ser resumidas em dois grandes tópicos: a cidade e as atividades de produção da região; e a cidade e a vida de relações regionais, e em ambos os casos, essas relações devem se traduzir em fluxos de dupla direção” se concretizam na Cadeia de Produção do Vale do Acre. E esta dupla direção é operacionalizada através da construção do espaço urbano pela população do Acre, porém, de forma que o espaço rural também obtenha melhores condições de se sustentar na labuta da extração, não somente da borracha. Nota-se à luz da pesquisa prática que existe tal fundamenta-ção teórica, embora a prática apresenta divergências de investimento.

(5) No caso acreano, a relação das urbes na cadeia produtiva da floresta deve levar em conta a conservação da floresta com base na identidade cultural e com base na exploração econômica racional – Florestania; ou seja, extrair o látex de forma igual racional, preservando o seringal (BECKER, 2009).

(6) A construção de uma relação rural-urbano desenvolvida na ótica dos espaços rurais deve consolidar relações de proximidade mutuamente benéficas e de natureza sinérgica em detrimento de relações predadoras do mundo rural, além disto, deve também observar a máxima aproximação entre campo e cidade, sem perder suas identidades ou trazer crédito de prejuízo para alguma destas.

Deste modo, ao objetivo central deste artigo que era de reconhecer o encadeamento de borra-cha, suas problemáticas e produções dentro do Vale do Acre, cabe compreender que há a exis-tência de um eixo estruturado de produção que, infelizmente, devido às diferenças territoriais e de





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

distância, sofre com problemas logísticos de infraestrutura – principalmente pela ausência de verbas direcionadas ao transporte e ao campo. Fazem-se necessárias mudanças.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados (Acre)**, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ac>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

LEITE, Luciano Cesar Cabral. **PROCESSOS DE COLABORAÇÃO NA LOGÍSTICA DE TRANSPORTE NO ESTADO DO ACRE**, 2015. Disponível em: <<https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/44273/R%20-%20E%20-%20LUCIANO%20ESAR%20CABRAL%20LEITE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

SILVA, Silvio Simione da. **Acre: Uma Visão Temática de sua Geografia**. Rio Branco: Edufac, 2008

KALUME, Jorge. **Crônicas do Acre Antigo**. Brasília: s/e. 1991.

BELIK, W. **Reestruturação Industrial e Estratégias dos Grupos AgroAlimentares no Brasil**. Anais do Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 1995.

FURLANETTO, E.L. **Formação das Estruturas de Coordenação nas Cadeias de Suprimentos: Estudos de Caso em Cinco Empresas Gaúchas**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Administração, PPGA/UFRGS, 291 p., 2002.

ABRABOR - **Estatísticas e Tendências da Borracha Natural**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/borracha-a-natural/2017/38a-ro/app-abrabor-38ro-borracha.pdf>. Acesso em 01/07/2020.

BECKER, Bertha K. **Amazônia – Geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

CARLOS, Ana Fani Alessandrini. **Reflexões sobre o espaço geográfico**. Dissertação de mestrado submetida à USP. 1979.

CORREA, Roberto Lobato. **Caminhos paralelos e entrecruzados**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

FLORES, Murilo. **A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento - Uma visão do estado da arte**. Santiago, Chile: RIMISP, 2006. Disponível em: <[http://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4069\\_FLORES\\_M\\_Identidade\\_Territorial\\_como\\_Base\\_as\\_Estrategias\\_Developmento.pdf](http://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4069_FLORES_M_Identidade_Territorial_como_Base_as_Estrategias_Developmento.pdf)> Acesso em 28 ago. 2020.

MORAIS, M.J. **Rio Branco, (AC) – Uma cidade de fronteira: o processo de urbanização e o mercado de trabalho a partir dos planos governamentais dos militares aos dias atuais**. Florianópolis, 2000. Dissertação de mestrado. Departamento de Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

NEVES, M.V. **Rio Branco, de seringal a capital**. São Paulo: Cortez, 2008.

SARAIVA DA SILVA, M. S. **Subsídio da borracha e sua relação com os moradores da resex Chico Mendes: uma análise das contribuições socioeconômicas e ambientais**. Trabalho de conclusão de curso. Manaus, Amazonas Abril, 2013.

SILVA, Silvio S da (org.). **Acre: Uma visão temática de sua geografia**. Rio Branco: EDUFAC, 2005.

SOUZA, Marcelo L. **O que faz uma cidade uma cidade**: In. Souza, M. L. O ABC do Desenvolvimento Urbano. 2008. Cap. 01. P. 23-40. Disponível no EAD.





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SOUZA, Marcelo L. **ABC do desenvolvimento urbano**. 10ª Ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

JACOBS, Wouter. **Transporte, fluxo de mercadoria e desenvolvimento econômico urbano na Amazônia: o caso de Belém e Manaus**. Cad. Metrop. São Paulo, v. 15, n. 30, p. 389-410, dez. 2013. Disponível em

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2236-99962013000200389&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962013000200389&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 28 ago. 2020



OBSERVADR





**ST2 – TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

**O PROCESSO HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DO BICO DO PAPAGAIO E SEUS REFLEXOS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**THE HISTORICAL PROCESS OF OCCUPATION OF BICO DO PAPAGAIO AND THEIR REFLEXES IN REGIONAL DEVELOPMENT**

Gilcifran Andrade MIRANDA<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo estuda o processo histórico de ocupação do Bico do Papagaio, no Estado do Tocantins. Desse modo, questiona-se como a ocupação da região influenciou o desenvolvimento local. Sem embargo, aborda-se os efeitos das políticas públicas na formação demográfica do território. Por fim, analisa-se de forma crítica a escolha dos últimos governos pelo agronegócio como modelo de desenvolvimento para região. O estudo é uma pesquisa exploratória/explicativa, através de uma revisão bibliográfica e documental, almejando uma maior familiaridade com o problema. O presente trabalho se justifica pela necessidade de estudo e debate sobre a ocupação da região do Bico do Papagaio, que historicamente foi palco de importantes conflitos de terra. Nesse contexto, pretende-se demonstrar a importância do processo de ocupação e das políticas governamentais aplicadas, ou sua própria omissão, no território como forma de explicar o atual estágio de desenvolvimento da regional.

**Palavras-Chaves:** Bico do Papagaio. Processo de Ocupação. Políticas Públicas. Agronegócio. Desenvolvimento Regional.

**Abstract:** This paper studies the historical process of occupation of the Bico do Papagaio, in the state of Tocantins. Thus, it is questioned how the occupation of the region influenced the local development. However, the effects of public policies on the demographic formation of the territory are addressed. Finally, we critically analyze the choice of the latest agribusiness governments as a development model for the region. The study is an exploratory / explanatory research, through a bibliographic and documentary review, aiming at a greater familiarity with the problem. This paper is justified by the need for study and debate on the occupation of the Bico do Papagaio, which historically has been the scene of important land conflicts. In this context, we intend to demonstrate the importance of the occupation process and the government policies applied, or its own omission, in the territory as a way to explain the current stage of development of the regional.

**Keywords:** Bico do Papagaio. Occupation process. Public Policy. Agribusiness. Regional development.

<sup>1</sup> Mestrando em Planejamento e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté UNITAU, E-mail: , gilfortal@hotmail.com



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## 1 INTRODUÇÃO

A região do Bico do Papagaio, norte do Tocantins, possui histórico de luta pela ocupação da terra. Trata-se de uma população pobre e que em sua maioria tem má qualidade de vida, fruto do equívoco na aplicação de políticas públicas, ou mesmo na omissão de intervenção estatal.

Assim, considerada uma área de fronteira, a região foi palco de conflito social integrante do processo capitalista em que os pequenos agricultores que ocuparam primeiro foram expulsos pelo capital empresarial, por meio de violência direta ou decorrente da dinâmica econômica que se apresenta (MARTINS, 1997 apud ROCHA, 2011, p.51).

Nesse sentido, o presente trabalho busca estudar como ocorreu o processo de ocupação do território do Bico do Papagaio e quais os reflexos dessa ocupação no desenvolvimento da região. Nesse mesmo contexto, analisa-se o atual estágio e as contradições do agronegócio no estado.

O processo de colonização do espaço amazônico perpassa fundamentalmente pela subordinação dos povos e comunidades tradicionais (NÓBREGA, 2015). O artigo ganha importância pela questão histórica de subordinação das comunidades tradicionais presentes no Bico do Papagaio, que parece se repetir com a escalada do agronegócio, ou agribusiness, modelo adotado pelo Estado como matriz de desenvolvimento para região.

O trabalho será uma pesquisa exploratória documental e bibliográfica. Por meio de estudos sobre o tema, bem como informações de órgãos oficiais, será pesquisado o território do Bico do Papagaio, norte do Tocantins.

A obra terá como referencial teórico Rocha (2011), para explicar o território do Bico do Papagaio e sua ocupação. Para falar sobre o agronegócio no Tocantins, será utilizado o documento Indicadores Socioeconômicos do Estado do Tocantins, de lavra da Secretaria de Planejamento do Estado. Por outro lado, na abordagem crítica ao agronegócio, será feita uma leitura das obras de Canuto (2004) e Fernandes (2004), que levantam a crítica de que o agronegócio seria socialmente excludente.



OBSERVADR



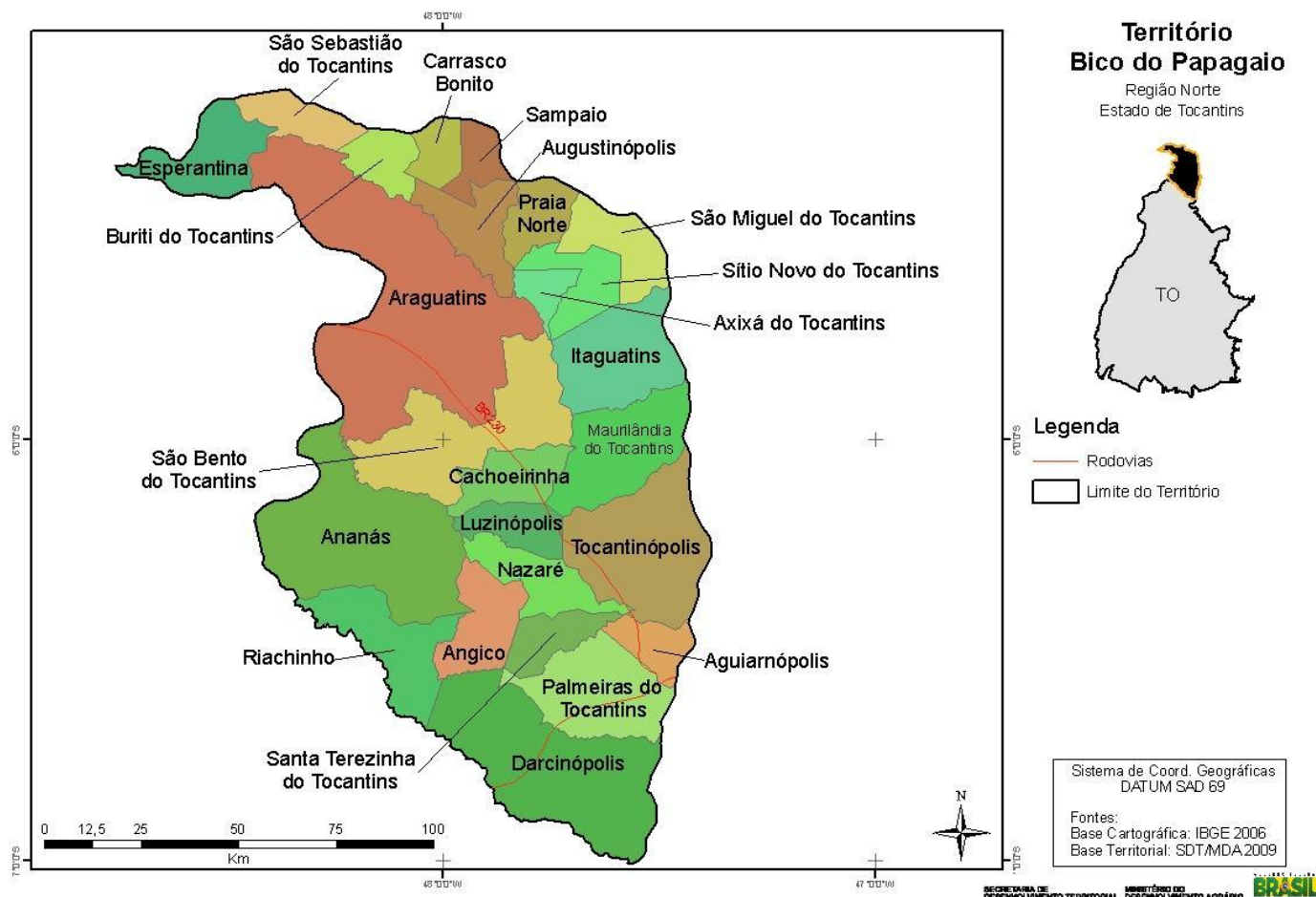


## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 CARACTERÍSTICAS GEOPOLÍTICAS DO BICO DO PAPAGAIO

O Bico do Papagaio localiza-se no extremo norte do Estado do Tocantins e tem esse nome em vista do desenho geográfico da região, delimitada pelos rios Tocantins e Araguaia, conforme a figura abaixo:

**Figura 1**  
Microrregião do Bico do Papagaio



FONTE: (UFT, 2011)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A região possui 15.993,20 Km<sup>2</sup> de área, abrange 25 municípios e corresponde a 5,74% do território do Estado do Tocantins (SOARES, 2009). No quadro abaixo, as informações sobre os municípios da região quanto ao IDH, população, proporção entre população urbana e rural e PIB per capita (ROCHA, 2011):

**Tabela 1**  
Indicadores Socioeconômicos dos Municípios do Bico do Papagaio

Municípios	IDH	População		% pop rural 2000	% pop rural 2010	Pib per capita (R\$)
		2000	2010			
Aguiariópolis	0,629	3.145	5158	26,74%	19,78	6.356,88
Ananás	0,667	10.512	9873	20,13%	17,44	4.059,37
Angico	0,667	2.889	3169	43,27%	38,88	3.929,66
Araguatins	0,640	26.010	31.324	39,30%	35,72	3.094,91
Augustinópolis	0,617	12.964	15.965	21,11%	17,41	3.472,47
Axixá do Tocantins	0,571	8.827	9.275	14,35%	17,83	3.372,96
Burití do Tocantins	0,614	7.842	9.770	22,01%	23,71	2.907,43
Cachoeirinha	0,639	2.023	2.148	12,75%	19,41	3.225,43
Carrasco Bonito	0,562	3.218	3.690	51,12%	46,64	2.719,43
Darcinópolis	0,621	4.273	5.273	44,49%	33,83	6.486,81
Esperantina	0,572	7.623	9.476	53,40%	51,31	2.804,12
Itaguatins	0,617	6.386	6.029	48,79%	43,67	3.205,84
Luzinópolis	0,641	2.021	2.622	34,34%	36,12	4.388,23
Maurilândia Tocantins	0,636	2.854	3.158	44,67%	36,04	3.004,92
Nazaré	0,648	5.150	4.386	61,11%	54,61	2.925,01
Palmeiras do Tocantins	0,582	4.622	5.746	45,98%	43,84	2.973,22
Praia Norte	0,579	6.781	7.661	48,75%	41,65	2.259,82
Riachinho	0,597	3.670	4.183	57,30%	56,73	4.189,51
Sampaio	0,576	2.801	3.868	18,28%	9,07	4.416,15
Santa Terezinha do Tocantins	0,585	2.455	2.471	43,50%	35,61	3.435,94
São Bento do Tocantins	0,612	3.738	4.615	47,78%	41,15	3.387,14
São Miguel do Tocantins	0,580	8.486	10.490	77,49%	75,72	2.322,60
São Sebastião do Tocantins	0,610	3.669	4.283	23,39%	23,35	2.723,19
Sítio Novo do Tocantins	0,592	9.488	9.148	49,87%	46,71	2.393,19
Tocantinópolis	0,687	22.777	22.608	17,12%	10,00	3.170,23

Figura 6 - QUADRO de municípios da região do Bico do Papagaio, estado do Tocantins.  
Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2000/2010 e Pib Municípios 2005.

FONTE: (ROCHA,2011)

Depreende-se do gráfico acima que os municípios da região do Bico do Papagaio em sua maioria têm baixa densidade populacional, que vive majoritariamente na zona urbana. Conclui-se ainda que os índices de desenvolvimento humano na região são baixos, assim como o PIB per capita. No geral, portanto, trata-se de uma população pobre e que vive em condições de vida ruim.

## 2.2 A OCUPAÇÃO DO BICO DO PAPAGAIO

Historicamente, a ocupação do Bico do Papagaio pode ser desdobrada em três momentos distintos:



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O momento do isolamento da região, em que as populações locais subsistiam da agricultura, extrativismo e pesca; o segundo momento de implementação da política de ‘ocupação de espaços vazios’ do governo federal, em que houve estímulo oficial de ocupação desse espaço; e, por fim, o período pós-ditadura militar marcado pelas mobilizações e lutas políticas até o momento atual, no qual as políticas de desenvolvimento propostas pelo estado apontam o caminho das novas dinâmicas das relações sociedade-natureza (ROCHA, 2011, p. 54).

Para Rocha (2011), os primeiros conflitos pela posse da terra na região ocorreram há mais de 130 anos, quando os índios Apinagés e Gavião tentaram proteger sua posse original de homens brancos interessados em recursos minerais e agroextrativistas. Contudo, ainda segundo o autor, as ocupações se tornaram mais intensas no século XIX, com a imigração de nordestinos em busca de pastagens para criação de gado.

Assim, com a abertura de caminhos nas beiras dos rios Araguaia e Tocantins:

(...) esse espaço foi sendo ocupado gradativamente, inicialmente, por nordestinos que atravessaram o rio Tocantins criando núcleos de povoação e ocupando os pastos naturais para criação extensiva de gado, lotes para moradia, cultivo dos roçados e extrativismo do babaçu com base no trabalho familiar e no uso coletivo da terra (ROCHA, 2011, p.55).

Nessa linha de raciocínio, Almeida explica que a ocupação da região do Bico do Papagaio se deu de duas maneiras. A primeira, iniciada nos meados dos anos 1930, de forma espontânea por nordestinos, especialmente maranhenses, em busca de melhores condições naturais para produzir, seja na pecuária extensiva ou na agricultura de subsistência (ALMEIDA, 1986, *apud* ROCHA, 2011, p.56). A segunda, já na década de 50, a partir de uma atuação do Estado, com a criação de rodovias, notadamente a BR153 e a Transamazônica, permitindo a chegada de imigrantes do centro-oeste e sudeste do país. Com esses últimos, vieram a expansão da fronteira agrícola e a especulação imobiliária na região.

Os primeiros nordestinos que chegaram no território do Bico do Papagaio vinham em busca de terras que lhe permitissem produzir, manter suas famílias, num processo de busca por liberdade, de reprodução social (SOARES,2009).

Segundo Soares, até a criação da Rodovia Belém-Brasília, a região do Bico do Papagaio era extremamente isolada. Antes da rodovia, a navegação permitia a ocupação das margens do rio, inicialmente com povoados, que se espalhavam pelo interior do então Goiás (SOARES,2009).

Essa abertura de rodovias que ligaram as demais regiões do país à região amazônica não ocorreu sem propósito. É que os governos militares viam um vazio demográfico tão significativo na região que atraía o interesse internacional sobre a floresta. Dessa forma, restou ao Estado







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

fomentar condições materiais e jurídicas para ocupá-la, com a criação de usinas hidrelétricas, aeroportos, além das rodovias já citadas. Todos esses fatores provocaram transformações significativas no Bico do Papagaio. Assim, na década de 70, houve grande fluxo migratório para a região, especialmente do centro-sul, motivados pelas condições criadas pelo governo brasileiro (ROCHA, 2011, p.56).

Além dos investimentos em infraestrutura, incentivos fiscais e acesso a financiamentos incentivavam a reprodução do modelo da grande propriedade rural ‘moderna’, ampliando o interesse de grandes grupos empresariais do sudeste e sul do país na região. Esse processo patrocinado pelo governo militar se choca com a ocupação pretérita, que ocorreu de forma espontânea por camponeses nordestinos (SOARES, 2009).

Dessa forma, a ocupação do território do então norte goiano foi caracterizada por intenso desmatamento e violentos conflitos pela posse da terra, cujos resquícios ainda podem ser notados (MIRANDA; SANTOS, 2014, p.06). Essa situação só arrefeceu com a morte do Pe.Josimo, e visibilidade internacional do caso (CECCHIN; DA SILVA, 2015). No período, coube ao governo apaziguar o conflito por terras entre posseiros, grileiros e fazendeiros mantendo, entretanto, o modelo fundiário vigente (ROCHA, 2011).

Assim, considerada uma área de fronteira, a região foi palco de conflito social integrante do processo capitalista em que os pequenos agricultores que ocuparam primeiro são expulsos pelo capital empresarial, por meio de violência direta ou decorrente da dinâmica econômica que se apresenta (MARTINS, 1997 *apud* ROCHA, 2011, p.51).

Doutro lado, já na década de 70, havia uma sensibilização internacional com a questão ambiental, em virtude do problema ecológico a época já presente na Amazônia. É nesse contexto que:

O governo brasileiro passou então a sofrer pressões de governos e entidades internacionais que cobravam providências com relação aos conflitos no campo, e de movimentos ambientalistas que reivindicavam do governo ações para inibir o desmatamento e políticas públicas destinadas à proteção dos meios de vida das populações locais (ROCHA, 2011, p. 59).

Nessa senda, o governo também estava preocupado com os efeitos da Guerrilha do Araguaia na politização do trabalhador do campo. Assim, durante o Governo do General João Figueiredo, o comando do exercito atuou na região por meio do GETAT(Grupo Executivo de Terras do Araguaia Tocantins). Esse grupo era responsável por emitir títulos de terras, que posteriormente seriam registradas e legalizadas, numa tentativa de encerrar os conflitos no campo. Contudo, a maioria dos títulos emitidos era para grandes propriedades, consideradas aquelas acima de 100 hectares (OLIVEIRA, 2010).





Mesmo após a redução no conflito por terras, o Bico do Papagaio continuou sofrendo com a omissão estatal. É que o território pertencia ao Goiás e ficava muito distante da capital e centro administrativo, Goiânia, o que acarretou na ausência da administração estadual na região (MIRANDA; SANTOS, 2014).

Nesse diapasão, a precária infraestrutura, a pobreza extrema e as desigualdades são frutos da omissão histórica do Estado em políticas de desenvolvimento regional. Essa omissão, segundo Miranda e Santos:

(...) gera impactos diferentes para a população, e crianças, jovens, adultos, homens e mulheres vivenciam distintas consequências desta falta, que pode ser visualizada principalmente pela dificuldade da população quanto ao acesso aos serviços públicos em geral e ao mercado de trabalho (MIRANDA; SANTOS, 2014, p.76).

### 2.3 A OPÇÃO PELO AGRONEGÓCIO NO TOCANTINS

Nos últimos anos, a agropecuária tem sido incentivada pelo Governo do Estado Tocantins. Segundo Silva e Almeida (2007), a Secretaria de Agricultura e Pecuária (SEAGRO) tem atuado para melhorar a produção e a produtividade do setor, ampliar os investimentos, atrair novos investidores e com isso fortalecer o agronegócio do estado.

Dentro do contexto do crescimento do agronegócio no Brasil, Fornaro (2012) defende o Estado do Tocantins como um novo caminho para produção de *commodities* agrícolas pela sua localização e território, considerados competitivos para produção agrícola de exportação.

O estado faz parte da área conhecida como MATOPIBA, que abrange o Maranhão, o Tocantins, o Piauí e a Bahia. As áreas de cerrado desses estados têm recebido a expansão agrícola, notadamente da soja, e ganharam atenção institucional (BRANDÃO; CASTRO; MONTEIRO NETO, 2017).

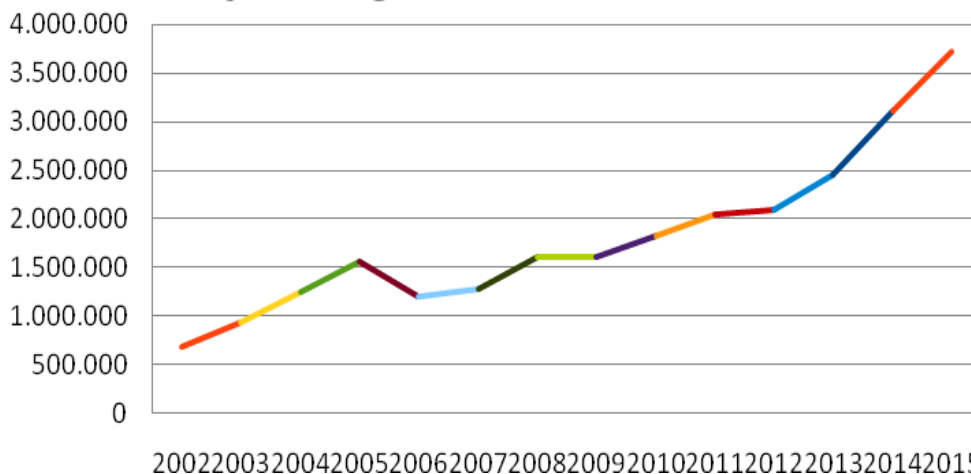
Segundo informações da Secretaria Estadual de Planejamento, no ano de 2016, 98% das exportações do Estado do Tocantins foram de produtos do agronegócio, sendo que a soja e a carne e seus derivados respondem por 86% dos produtos exportados, alcançando a cifra de 500 milhões de dólares em divisas. No ano de 2015, o Tocantins produziu 3.726.475 toneladas de grãos, alcançando o 1º lugar na Região Norte e 11º lugar em relação aos demais estados da federação. A produção de grãos vem aumentando rapidamente, conforme gráfico abaixo, elaborado pelo próprio autor com base em informações constantes no documento Indicadores Socioeconômicos do Estado do Tocantins (SEFAZ, 2017).



**Gráfico 1**

Evolução da Produção de grãos entre os anos de 2002 a 2015

## Produção de grãos/Tocantins/ton



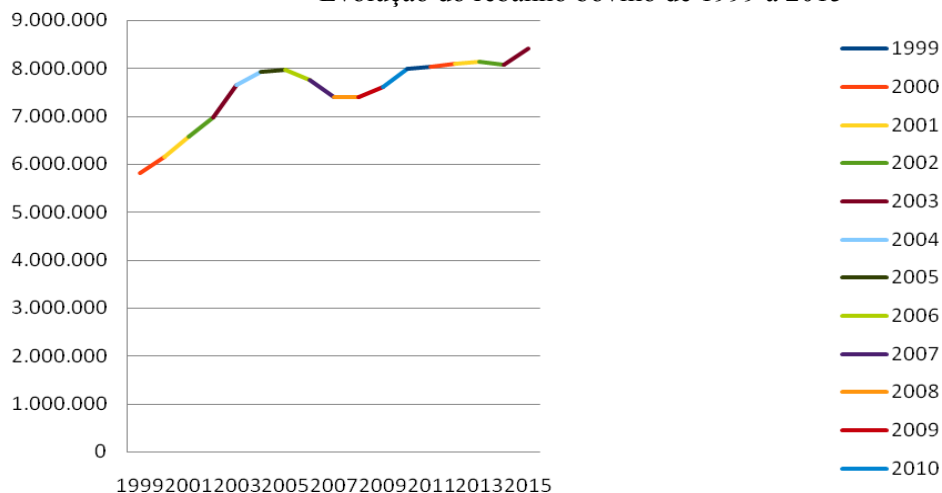
2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015

**FONTE:** Indicadores Socioeconômicos do Estado do Tocantins (SEFAZ/TO)

Por outro lado, o rebanho bovino estadual em 2015 era de 8.401.580 cabeças, ocupando o Tocantins o 3º lugar na Região Norte e 11º no Brasil. A evolução de bovinos de 1999 a 2015 demonstra um acréscimo de quase 50% em 16 anos, conforme gráfico feito pelo autor com base no documento Indicadores Socioeconômicos do Estado do Tocantins (SEFAZ, 2017).

**Gráfico 2**

Evolução do rebanho bovino de 1999 a 2015



1999 2001 2003 2005 2007 2009 2011 2013 2015

**FONTE:** Indicadores Socioeconômicos do Estado do Tocantins (SEFAZ/TO)

Segundo Almeida e Silva, esse crescimento reflete a recuperação do preço da arroba do boi na região e à inauguração de frigoríficos, que alavancaram a demanda por cabeças de boi para abate (ALMEIDA; SILVA, 2007). Nesse contexto, o norte do estado, especialmente no Bico do Papagaio, a cultura produtiva é da pecuária extensiva e da produção familiar de subsistência (MIRANDA; SANTOS, 2014).



Contudo, o estado ainda tem uma agropecuária iniciante, vez que lhe faltam ainda organização dos produtores, industrialização da produção e fortalecimento na área de logística e armazenamento, desafios que o Tocantins terá que superar para consolidar seu agronegócio (ALMEIDA; SILVA, 2007).

## 2.4 ABORDAGEM CRÍTICA DO AGRONEGÓCIO

Apesar de vir sendo incentivado pelo Governo do Estado do Tocantins como solução para o desenvolvimento do estado, o agronegócio não é uma unanimidade. Questiona-se se o crescimento econômico proporcionado pelo agribusiness proporcione verdadeiro desenvolvimento. Para Canuto,

Os avanços tecnológicos aplicados ao agronegócio são a expressão da modernização do campo. Com eles a produtividade tem crescido, as safras têm apresentado números cada vez maiores, as receitas econômicas têm crescido. A isto tem se dado o nome de desenvolvimento. Mas tudo não passa do que podemos chamar de modernização conservadora. Todo este avanço não representou de fato qualquer mudança substancial na estrutura agrária brasileira e nas relações de produção e de trabalho no campo. Ao contrário tem significado maior concentração de terra e de renda e relações de trabalho cada vez mais precarizadas (2004, p.03).

O agronegócio, na verdade, tem sua origem no sistema plantation, e é o novo nome dado pela agropecuária capitalista para seu desenvolvimento econômico. No plantation, grandes propriedades produzem para exportação (FERNANDES, 2004). Afirma-se que a palavra agronegócio é uma construção ideológica para tentar mudar a imagem da agricultura capitalista. Busca-se substituir a ideia de latifúndio, que carrega em si a imagem de exploração, trabalho escravo e concentração da terra (FERNANDES, 2004).

Nesse sentido, a imagem que se quer transmitir com a palavra agronegócio é a renovação da agricultura capitalista, modernizando-a. Tenta-se ocultar o caráter concentrador, predador, e excludente para mostrar apenas a face produtiva do agronegócio. Com a mudança, aperfeiçoou-se o processo produtivo, mas manteve o problema central: a exclusão social no campo (FERNANDES, 2004).

Para Canuto, a modernização do agronegócio “tem sido um poderoso meio de colonização e que, na verdade, é a moderno-colonialidade que vem caracterizando nossa formação social nos oferecendo mais do mesmo, sempre” (Canuto, 2004, p 03.). Dessa forma, percebe-se que o agronegócio é uma nova roupagem sobre um mesmo sistema, o plantation, que nos transforma em colônia moderna.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O agronegócio tem procurado transparecer produtividade, geração de riqueza, mas na verdade segue a lógica capitalista de concentração e exploração. Dessa forma, pode-se dizer que o agronegócio seria um latifúndio amplo, que além de dominar a terra, assenhora a tecnologia de produção (FERNANDES, 2004).

Fernandes (2004) defende, ainda, que o a produção agrícola nacional, cujos resultados são apropriados pelo agronegócio, na verdade decorre 50% da agricultura camponesa. Entretanto, com essa estratégia, o agronegócio é privilegiado com a maior fatia do crédito agrícola (FERNANDES, 2004).

Apesar das críticas, se comparados os índices do IDHM entre os anos de 2000 e 2010, constata-se evolução naqueles municípios que tenham matriz produtiva no agronegócio, especialmente no Tocantins, nos municípios cortados por rodovias (BRANDÃO, CASTRO E MONTEIRO NETO, 2017).

## CONCLUSÃO

Do contexto apresentado, observa-se que duas foram as formas de ocupação do Bico do Papagaio. A primeira, ocorrida de forma espontânea por nordestinos vindos especialmente do Maranhão, em busca de terras e recursos naturais que lhe permitissem viver. A segunda, proporcionada e incentivada pelas políticas públicas implementadas pelo governo militar, que via na região, por um lado, um vazio demográfico, e por outro, uma área de segurança nacional, em virtude dos desdobramentos da Guerrilha do Araguaia. Essa última ocupação foi realizada especialmente por imigrantes vindos do sudeste do país, que buscavam na região a expansão da fronteira agrícola e pecuária.

Desse modo, esse processo migratório levou ao choque de interesses pela ocupação da terra, gerando conflitos sangrentos pela sua posse, que culminaram na morte de várias pessoas, inclusive do Pe.Josimo, importante líder pastoral em defesa dos pequenos agricultores. Após atuação estatal, e a morte do religioso, os conflitos apaziguaram, mas sem qualquer mudança na estrutura produtiva na região. Prevaleceu o modelo de grandes propriedades de terra para produção extensiva de gado.

Dentro desse contexto, o Bico do Papagaio continua sendo uma das regiões mais pobres do País, fruto de omissões e equívocos na atuação estatal. Nos últimos anos, dentro do contexto, o governo estadual tem incentivado a expansão do agronegócio na região, inclusive da agricultura mais recentemente. O modelo proposto leva em conta o contexto nacional de produção no campo para exportação. Nesse sentido, repete-se no Tocantins o processo de exportação de produtos *in natura*, sem valor agregado, vez que o estado conta com poucas indústrias beneficiadoras.

Por outro lado, mantem-se a estrutura fundiária de grandes propriedades de terra, quase que na totalidade dedicadas à pecuária extensiva, que também demanda pouca força de trabalho. Nesse contexto, prevaleceu no Bico do Papagaio um modelo socialmente excludente e economicamente





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

concentrador, responsável, juntamente com as políticas públicas aplicadas, por um dos territórios mais pobres do país.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. G. de; SILVA, A. R. P. da. O Agronegócio e o Estado do Tocantins: o atual estágio de Consolidação. **Caminhos de Geografia**.v. 08, n.21, p.28-45, 2007. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/15573>>. Acesso em: 08 set 2019.

BRANDÃO, A. CASTRO, C. N. De. MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional no Brasil : políticas, estratégias e perspectivas** .Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29412](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29412)>. Acesso em: 04 set 2019.

CANUTO, A. Agronegócio: a modernização conservadora que gera exclusão pela produtividade. NERA. n5. P 1-12, 2004. Disponível em: <<http://mstemdados.org/sites/default/files/1466-4279-1-PB.pdf>>. Acesso em: 26 ago 2019.

OLIVEIRA, G. A de. **Os posseiros e a luta pela terra no Bico do Papagaio**. Marília, 2010. Disponível em: <[https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/CienciasSociais/Dissertacoes/oliveira\\_ga\\_me\\_mar.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/CienciasSociais/Dissertacoes/oliveira_ga_me_mar.pdf)>. Acesso em: 2 set 2019.

FERNANDES, B. M. **Movimentos Sociais e Especialização da Luta pela Terra**. Gramado: XVII Encontro Nacional de Geografia Agrária (anais), 2004.

FORNARO, A. C. **Logística e agronegócio globalizado no estado do Tocantins: um estudo sobre a expansão das fronteiras agrícolas modernas no território brasileiro** . Campinas,SP.: 2012. Disponível em:< <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286703>>. Acesso em: 02 set 2019.

MIRANDA, C e DOS SANTOS, G. L. R. **Mulheres do Bico do Papagio: questões de gênero e desenvolvimento regional nos municípios de São Miguel e Arixá**. Revista Eletrônica Mutações, 2014. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufam.edu.br/relem/article/view/720>>. Acesso em: 24 ago 2019.





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

NÓBREGA, M. L. C. **Enfrentando a sucuri verde: resistência camponesa e o território de uso comum - o caso das comunidades agroextrativistas na Amazônia.** Campinas, SP, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286569>>. Acesso em: 02 set 2019.

PIZZIO, A.. CECCHIN, H. **O Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu na região do Bico do Papagaio: reflexões sobre justiça social.** *Revista brasileira de desenvolvimento regional*, 2015. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/5443>>. Acesso em: 01 set 2019.

ROCHA, M. R. T. **A Rede sociotécnica do babaçu no bico do papagaia – TO: Dinâmica da relação sociedade natureza estratégias re produção social agroextrativista.** Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/79117>>. Acesso em: 25 ago 2019.

SEFAZ. **Indicadores Socioeconômicos.** Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/estatistica/indicadores-socioeconomicos/>>. Acesso em 08 set 2019.

SOARES, J.A. B. **Agricultura familiar, movimentos sociais e desenvolvimento rural na região do bico do papagaia – TO: um estudo sobre as relações entre sociedade civil e desenvolvimento.** Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/biblioteca/disserta%C3%A7%C3%A3o-e-tese/mestrado-agricultura-familiar-movimentos-sociais-e-desenvolvimento-rur>>. Acesso em 24 de ago 2019.

UFT. **Avaliação da Efetividade do Programa Desenvolvimento Sustentável de Território Rural do Bico do Papagaio – TO.** Palmas, 2011. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra022.pdf>>. Acesso em: 02 set 2019.



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020



OBSERVADR







**ST2 – TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

**SISTEMA DE GOVERNANÇA TERRITORIAL NA SUSTENTABILIDADE DE EXPERIÊNCIAS DE ESPECIFICAÇÃO DE ATIVOS TERRITORIAIS**

**TERRITORIAL GOVERNANCE SYSTEM ON THE SUSTAINABILITY OF EXPERIENCES OF SPECIFICATION OF TERRITORIAL ASSETS**

Jorcelyo Alcencar LIMA<sup>1</sup>, Marisa de Sousa BRITO<sup>2</sup>

**Resumo:**

O presente artigo tem como objetivo apresentar a governança territorial e desenvolvimento regional, suas tipologias, processos e repercussões nos territórios. A introdução do tema governança justifica-se pelo fato de que, o presente artigo resulta de estudos que se propunham avaliar a contribuição do sistema de governança territorial, na sustentabilidade de experiências de especificação de ativos territoriais. Dentre as obras de referência sobre o tema, destaca-se, Abdala e Nunes (2018), Badalotti e Comerlato (2016), Dallabrida e Ferrão (2013) entre outros. Já outro conjunto de obras faz especificamente referência a governança territorial dentre elas merecem destaque: Dallabrida e Becker (2003); Ferrão (2014), Dallabrida (2011), Covas e Covas (2013), Gonçalves (2013), Pereira (2013). Quanto aos aspectos metodológicos, esta pesquisa caracteriza-se pela análise bibliográfica, documental, exploratória e método qualitativo. Em síntese, estes autores definem governança territorial como: processo de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais desenvolvido numa ótica inovadora, compartilhada e colaborativa por meio de relações voluntárias e não hierárquicas de associação entre atores públicos, semipúblicos e privados. Este artigo conclui que, o sucesso ou fracasso dessas novidades em formatos de governança territorial, dependem da capacidade de mobilização dos atores sociais para a cooperação e de sua eficiência na gestão de recursos e ativos específicos dos territórios, definindo meios institucionais para ativação de potencialidades locais, com geração de competitividade e desenvolvimento territorial.

**Palavras Chave:** Governança. Território. Desenvolvimento regional. Tipologias.

**Abstract:** This article aims to present territorial governance and regional development, its typologies, processes and repercussions in the territories. The introduction of the theme of governance is justified by the fact that the present article results from studies that proposed to

<sup>1</sup> Mestre em Gestão de Políticas Públicas na Universidade Federal do Tocantins – UFT E-mail: j.alencar2008@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestre em Gestão de Políticas Públicas na Universidade Federal do Tocantins – UFT. E-mail: msbritoecon@gmail.com



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

evaluate the contribution of the territorial governance system in the sustainability of experiences of specifying territorial assets. Among the reference works on the subject, the highlights are Abdala and Nunes (2018), Badalotti and Comerlato (2016), Dallabrida and Ferrão (2013) among others. Another set of works specifically refers to territorial governance, among which deserve mention: Dallabrida and Becker (2003); Ferrão (2013), Dallabrida (2011), Covas and Covas (2013), Goncalves (2013); Pereira (2013). As for methodological aspects, this research is characterized by bibliographic, documentary, exploratory and quantitative analysis. In summary, these authors define territorial governance as: a process of planning and managing territorial dynamics developed from an innovative, shared and collaborative perspective through voluntary and non-hierarchical relationships of association between public, semi-public and private actors. This article concludes that the success or failure of these novelties in territorial governance formats will depend on the capacity of social actors to mobilize for cooperation and their efficiency in the management of specific resources and assets of the territories, defining institutional means for activating local potentialities with generation of competitiveness and territorial development.

**Keywords:** Governance. Territory. Regional development. Typologies.

## Introdução

O presente artigo tem como objetivo apresentar a governança territorial e desenvolvimento regional, suas tipologias, processos e repercussões nos territórios. Partindo-se da tipologia proposta por Abdala e Nunes (2018), este trabalho privilegia o conceito de espaço político como funcional para o acordo dos processos que se dão nos espaços de participação social que se minaram no país a partir da redemocratização. Compete, assim, problematizar a característica dos processos de decisão que se dão nesses espaços, precários pela Geografia brasileira, a despeito de existirem como franca expansão ao longo dos últimos trinta anos.

Para tanto, busca-se, primeiramente, contextualizar os colegiados territoriais à luz do artifício de acrescentar os canais participativos que aconteceram no País nas últimas décadas. Na sequência, enfoca-se o conceito de governança territorial, que se menciona a estratégias de organização nas relações mais colaboradoras entre o poder público e emissários da sociedade civil em retalhos territoriais precisos. Por fim, a análise baseada na experiência do colegiado territorial, destacará os contrassensos desses canais participativos, apresentando os gargalos, que superados, pode ocorrer a eficaz participação social nesses espaços decisórios.

Apelando a literatura internacional verifica-se que muitos são os causadores que se propõem determinar governança. Outros, em menor número, apresentam de mais especial a governança territorial. Revisando a bibliografia e analisando as várias investidas teóricas existentes, com suas respectivas compreensões, é admissível sistematizar um conjunto de inícios constituintes, de práticas distintas de governança territorial. Identificados tais títulos, um equívoco se apresenta: como são estes princípios considerados nas práticas de governança territorial? Por



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

outras palavras, que aproximações ou discrepâncias existem entre a teoria e a prática? (DALLABRIDA; FERRÃO, 2013).

O tempo atual traz uma série de modificações nos modelos econômicos e políticos, que, por sua vez, acabam por intervir nos organismos de organização pública e privada do território. Dois movimentos, ainda que inacabados, tornam-se bastantes misteriosos nesse argumento sócio espacial: a descentralização político-administrativa do Estado, com progressiva classificação de poderes e cargos para municipalidades e instituições regionais; e a desconcentração industrial com táticas de desverticalização das grandes empresas antecedidas de deslocalização espacial, improvisando a proliferação de modalidades desiguais de agrupamentos produtivos com pequenas e médias empresas, em sinergia (ou não) com os territórios locais e regionais. Posto isso, cada país conhece seus próprios maquinismos de suportar as provocações intrínsecas às novas lógicas de gestão econômica e política desses territórios (ABDALA; NUNES, 2018).

## Governança Territorial em Processo de Planejamento

A importância de espaço político vem sendo reavivado atualmente em eventos e trabalhos acadêmicos (CASTRO, 2018). Conquanto, marginal em relação a contenda sobre o conceito de território e suas derivadas Geografias, a alteração sobre o espaço político se fortifica, vis-à-vis a uma retomada do empenho por articulações que procedem do encontro entre diferentes quando afeta vastamente a vida em comum.

Mais designadamente, busca-se uma melhor concepção dos processos de decisão que se dão no campo de arcabouços participativos atuais, que se conquistaram no Brasil ao longo dos anos 2000 e que procedem de processos de valorização de instâncias e braços participativos inaugurados pela Constituição de 1988 (RODRIGUES, 2016).

O termo governança surge com muita força a partir da década de 1970, dentro de um duplo debate: por um lado, anexo ao jargão administrativo das boas formas de governar os interesses, com força e clareza; e, por outro, unido a ideia de dividir poderes na gestão pública das regiões, agrupando prefeituras, associações empresariais, sindicatos e entidades civis. Nesse significado, a governança se põe como conceito intermediário entre Estado e Mercado, e entre o Global e o Local, instituindo as várias formas de regular e controlar os territórios praticados em diferentes tipos de redes e pactos entre atores sociais, que juntos determinam mecanismos formais ou implícitos para decidir problemas incomuns (PIRES et al, 2011).

Na literatura sobre o tema, é recursivo se ativar o conceito de governança territorial para classificar processos de organização de atores e agentes no território. Nessa definição, o território é entendido como base material e simbólica da sociedade, onde se divulgam relações de poder (CASTRO, 2018, p.41).

Segundo Dallabrida (2011, p.17) a governança territorial se refere “às iniciativas ou ações que expressam a competência de uma sociedade aparelhada territorialmente para regular os





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

argumentos públicos a partir do abarcamento conjunto e cooperativo de atores e agentes sociais, econômicos e institucionais”. Segundo Ferreira (2013, p.55):

aos atores relaciona-se o agir como fonte de um processo; a eles são atribuídas capacidades e intenções. Ao falarmos em atores, estamos nos referindo a jogos de poder, relações de força que põem em disputa conhecimentos e estratégias, que constroem encadeamentos sócias e políticos. Os agentes, embora também se realizem no âmbito do agir, são passivos no que tange à definição de intencionalidades.

Essa é a direção indicada por Farinós (2008), que abrange o conceito a partir da situação crítica de um sistema complexo, que compreende novas referências para as semelhanças entre ator e sem uma certa arena política, abrangendo um formato alternado de gestão dos assuntos públicos.

O conceito apresenta, ao mesmo tempo, um caráter normativo, ou seja, um acordo que precisa ser negociado e implementado. Daí se organizam arranjos político-territoriais em que representantes da sociedade civil ganham lugar e interatuam com os representantes do poder público, com a finalidade de controverter questões que tocam a vida em comum e a elaboração de políticas em retalhos territoriais precisos (DALLABRIDA, 2011).

Governança é um marco empregado por diferentes áreas do conhecimento, especialmente, a Sociologia, a Política, a Administração, a Economia e a Geografia, nem consecutivamente com o mesmo sentido.

A literatura conhece que o conceito origina-se em exames sobre o mundo das empresas, adentrado por Ronald Coase, em 1937, quando publicou um artigo intitulado *The Nature of the Firm*. O uso do conceito na aludida obra não arrebatou grandes debates, mas foi retomado nos anos 70, a partir do que se passou a empregar o termo governança para mencionar os dispositivos operacionalizados pela firma para dirigir coordenações ativas, aos contratos e ao bom emprego de normas. Logo depois, o termo foi validado ao campo empresarial, para as alterações sobre poder e organizações. Em 1975, o tema governabilidade das democracias foi artifício de análise, em que a proposição central era de que os problemas de governabilidade na Europa ocidental, no Japão e nos Estados Unidos, fundavam-se na trinca entre o acréscimo das demandas sociais e a falta de soluções, e de capacidade de gestão (MILANI; SOLINÍS, 2002).

Ainda Dallabrida (2011), o tema foi plantado no debate sobre a diligência territorial do desenvolvimento. Afirma-se naquelas obras que a governança poderia ser apreendida como o exercício do poder e autoridade para governar um país, território ou região, envolvendo os mecanismos, processos e instituições por meio das quais os cidadãos e grupos pronunciam seus interesses públicos, incluindo entre os atores representações dos agentes estatais.

Segundo esta compreensão, o significado dos novos nortes para o desenvolvimento do território ou região pende muito da constituição e manifestação de um novo *bloco socioterritorial*, que, por meio de processos de *concertação público-privada* que apreciem o caráter democrático-participativo, procurem construir concordâncias mínimas, pela tensão dos diferentes atores e de suas diferentes sugestões e visões de mundo, resultando no *pacto socioterritorial*, ou





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

seja, o *projeto político de desenvolvimento da região*. Bloco socioterritorial é um termo indicado para referir-se ao conjunto de atores situados histórica e territorialmente que, pela liderança que desempenham localmente, admitem a tarefa de agenciar a fixação dos novos rumos do desenvolvimento do território. Concertação público-privada, ou simplesmente, *concertação social*, é percebida como o processo em que representantes das distintas redes de poder socioterritorial, por meio de expressões espontâneas de combinação e mediação, ostentam a prática da gestão territorial de forma democrática e descentralizada (DALLABRIDA, 2011).

Sinteticamente, concebe-se governança territorial como processos de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais abrangendo vários intérpretes com interferência ou influência num mesmo território. Tais processos podem acontecer em distintos arranjos cooperativos institucionais e organizacionais: experiências de descentralização político-administrativa proferidas por iniciativas estatais; soluções de associativismo empresarial com informação e apoio do Estado; e formas de organização socioterritorial voltadas a iniciativas de excitação ou apoio ao desenvolvimento, ou norteadas a gestão de políticas públicas, tais como fóruns, conselhos e consórcios, articulados, preferencialmente, pela sociedade civil ou por agentes estatais (DALLABRIDA; FERRÃO, 2013).

Sem almejar consumir os vieses e os atributos do conceito, mas ainda procurando um ajuntamento com Castro (2012), para a vivência de um espaço político, três condições seriam então básicas: a) sua imaterialidade, perpassada por valores referentes à democracia – tais quais isonomia, liberdade, caráter público e instituições de poder; b) sua materialidade, ou seja, a necessidade de espaços concretos para o encontro entre os diferentes, desde sua capacidade, localização, acessibilidade, publicidade e; c) sua intencionalidade – ou seu ideal – que se refere aos objetivos do agir político, a ação de sujeitos democráticos em busca de influenciar a agenda política (CASTRO, 2018; AZEVEDO, 2016).

O estabelecimento da Regionalização Administrativa, a partir do território excede a inclusão de uma simples acessão de divisão regional, partindo de contextos característicos de governo, podendo ser respeitada como uma regionalização da idealização, uma vez que tem genealogia na aplicação de critérios político-administrativos, que são instrumentalizados na atividade de planejamento.

Diante disso, a Regionalização Administrativa ainda é apurada por aspectos políticos, sociais e econômicos como a institucionalização de regiões, estágios de governança, responsabilização e clareza da restrição orçamentária.

## Gestão de Dinâmicas Territoriais

A governança se dá quando os atores regionais e locais, conjugadamente, desempenham ações de avaliação de problemas pertinentes às suas regiões ou locais, objetivando observar os problemas de uma melhor forma em comparação com atores nacionais ou supra-nacionais (FUINI, 2013).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As políticas de acesso a concorrência territorial, tendo como apoio o conceito de que um território competitivo tem como princípio, o pacto de recursos, dentre eles o conhecimento e a organização, contrai um perfil com particularidades em conferição com outros territórios em um longo e determinado espaço temporal, que ampare estratégias de desenvolvimento (FIGUEIREDO, 2009).

Essas políticas são voltadas às coordenações urbanas e regionais, que são direcionadas ao conceito de cidades ou regiões competidoras, além de competirem com a função de estruturar e dar forças as identidades culturais e ou de lazer, com atratividade internacional, com base na estruturação dos características vocacionais das regiões.

As políticas territoriais fundamentadas na aplicação do conceito de táticas de ação coletiva, tratam do modelo de competitividade sistêmica de empresas, em acordo com os problemas de economias de rede, em relação ao distanciamento regional de eficiência empresarial coletiva (LIMA; SOUZA, 2014).

Tais políticas têm sido expandidas a partir de novas tipologias de desenvolvimento regional, principalmente àquelas pertinentes à dinâmica da valorização dos recursos endógenos, em regiões com menor número de empresas, analisando ainda a dinâmica da competitividade urbana.

Desse modo, na problemática do desenvolvimento regional, a análise, a política e o plano devem ser bem delimitados, definidos, pois o planejamento pouco menos tende a confundir-se com o desenvolvimento regional. Esse método exige análise e intervenção por meio das instituições e ponderação para seleção das políticas que gerem aos planos.

As regiões novas aumentam quando os produtos derivados das empresas localizadas no seu território são exigidos pelas demais regiões. Com isso, a integração de uma região só pode ser envolvida quando analisados o perfil e a difusão das atividades de base no espaço territorial, o que excita a inserção da economia regional na economia nacional.

Nesse rol de entendimento, considera-se território como um processo de construção social, o desenvolvimento territorial deve levar em apreço as múltiplas dinâmicas – econômicas, sociais, políticas e culturais – endógenas a cada território, relacionadas a sua história local (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011; CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

Esse compõe-se com um dos motivos de o território ser favorito ao município como unidade espacial de intervenção, por ser um espaço de edificação social e não uma delimitação político-administrativa, lá ao longe de possuir uma escala mais aberta que admite a astúcia de dinâmicas mais complicadas e prósperas, capazes de agenciar a articulação rural-urbano e tecer propostas de ação coletiva por parte dos atores, com maior capacidade de promoção da sustentabilidade do desenvolvimento (LEITE, 2010).

Dessa forma, o estilo participativo das políticas de desenvolvimento territorial rural ganha importância, ao abranger de forma ampla os atores sociais que pertencem ao território. Com isso,





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

torna-se importante a organização dos segmentos, em especial dos agricultores familiares, bem como o seu reconhecimento e empoderamento para a gestão do território (ECHEVERRI, 2010).

A essa relação dialógica e participativa, em que o processo decisório é compartilhado e pactuado entre os diversos atores sociais, denomina-se gestão social (TENORIO, 2008a). Como explica Tenorio (2008a, p. 158), “o adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como espaço privilegiado de relações sociais no qual todos tem direito a fala, sem nenhum tipo de coação” (p. 158).

O espaço, assim como o tempo, comporta toda a atividade humana. O espaço pode ser denominado de território, ambiente, região, país e outros conceitos em diferentes graus e momentos, como sinônimos, ainda que existam distinções importantes entre eles. Antes de avançar na análise sobre como o espaço influencia a atividade econômica, é importante destacar os distintos termos que podemos utilizar para nos referirmos a ele (PIRES et al, 2018).

Ainda os autores, indagam que o termo território em um sentido mais jurídico, quando menciona-se a um espaço de intervenção política em uma realidade concreta socioeconômica, histórica e política. Território contém, nessa definição, os aspectos legais, que variam de acordo com o espaço investigado.

Nesse sentido, ao considerar o território um processo de construção social, o desenvolvimento territorial deve levar em consideração as múltiplas dinâmicas – econômicas, sociais, políticas e culturais – endógenas a cada território, relacionadas a sua história local (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011; CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

Esse compõe um dos motivos de o território ser favorito ao município como unidade espacial de intervenção, por ser um espaço de construção social e não uma delimitação político-administrativa, além de haver uma escala mais aberta que admite a esperteza de dinâmicas mais complexas e promissoras, capazes de requerer a articulação rural-urbano e tecer propostas de ação coletiva por parte dos atores, com maior capacidade de promoção da sustentabilidade do desenvolvimento (LEITE et. al., 2008).

A análise dos distintos processos de governança territorial e desenvolvimento colaboram para firmar a persuasão de que governa e determina quem tem poder. A governança, de tal modo, sinteticamente, refere-se ao ato de adjudicar poder à sociedade para governar, ou, de absorção de poder pela sociedade, para governar. Assim, o exercício da governança é realizado de lado a lado as relações de poder (DALLABRIDA, 2007). Com isso, não se trata de relações amistosas, harmônicas, mas de relações que ocorrem em processos conflituosos, com origens inter e extra-escalares.

Brandão (2014) lembra que é indispensável buscar edificar ‘estratégias multiescalares e governança multinível’. Tais táticas, segundo o autor, precisam apreciar uma ‘abordagem das diversas escalas espaciais que se pronunciam no território em que se quer agenciar determinado processo de desenvolvimento’.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Mesmo a experiência brasileira da primeira década do atual século a respeito da formulação de uma primeira política nacional não foi acatada uma história de sucessos porque, naquela ocasião, a proposta de uma PNDR apesar de elevar “pontos da maior importância para a questão regional brasileira ... não chegou a ser realizada em termos institucionais e no comovente aos meios e instrumentos necessários para sua implantação” (GUIMARÃES NETO, 2012, p. 206).

Mesmo com um novo ânimo de criar uma política de desenvolvimento regional em escala nacional a partir de 2012 somente foi reconhecido por um certo otimismo cético como uma proposta bastante coesa enquanto resultado de um importante processo de elaboração (BRANDÃO, 2014).

Essa probabilidade crítica enquadrada na parte final deste ensaio, como referência para agitar as potencialidades e limitações de se projetar uma “nova” governança que, por meio da valorização da inclusão da sociedade civil, consente ao menos tornar visíveis aqueles mecanismos de seletividade que estão subjacentes na formulação de políticas e planejamentos.

Verificados os problemas de se arquitetar, nos contextos conjunturais atuais, uma governança com este formato em nível federal, uma das hipóteses do atual e de trabalhos anteriores (RANDOLPH, 2015a) é que as chances de sua realização são tanto melhores quanto essa for buscada em outras escalas socioespaciais dos circuitos de poder.

Nota-se, já há algum tempo, que na bibliografia os governos não mais “gerenciam” (gestão), mas adotam diferentes formas de “governança”. Foi o próprio Jessop (2014) quem elaborou uma reflexão sobre a noção da “governança”, não como um fenômeno específico do Estado.

Para ele:

em termos gerais, a governança se refere aos mecanismos e estratégias de coordenação adotadas em face da interdependência recíproca complexa entre os atores operacionalmente autônomos, organizações e sistemas funcionais. Assim governança ocorre em todos os campos sociais e seus estudiosos examinaram uma ampla gama de tais mecanismos e estratégias, incluindo mercados, clãs, redes, alianças, parcerias, cartéis, associações e Estados (JESSOP, 2014, p. 45).

Essa concepção é atraente na medida em que desarticula essa discussão para outros domínios da vida social e dos sistemas econômicos. Para sistematizar demoradamente o surgimento e a transmissão do termo governança, adota, aqui, o debate de Levi-Faur (2011), que introduziu quatro perspectivas a este respeito (RANDOLPH, 2016a). Nos anos 1950 e 1960, o tema da governança tem sido marginal para a produção de conhecimento nas ciências sociais e humanas.

O pequeno número de papéis que foram classificados no decorrer deste assunto concentra-se principalmente no ensino superior e governança urbana. Apesar da noção de governança estar sempre presente, ela cumpriu um papel limitado na formação do discurso das ciências sociais. Em relação a seu choque, a influência dos trabalhos que foram qualificados no âmbito deste tópico foi baixa até meados de 1970.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Caberiam até investigações cuja aparência política se destinaria a analisar as potencialidades desse formato na formulação de políticas e agendas regionais, com a inclusão de setores dependentes, enquanto formas de afrontarem, emergirem às ou subverterem as tendências hegemônicas de uma governança que desloca, cada vez mais, pertinências e responsabilidades públicas para o setor privado. Seria um “novo” municipalismo de corte antihegemônico, gramsciano.

## Considerações Finais

Este artigo teve como objetivo apresentar a governança territorial e desenvolvimento regional, identificando suas tipologias, a formação de seus processos e as repercussões nos territórios. A temática a qual se refere o presente artigo é tratada por diferentes autores com abordagens umas vezes convergentes, outras nem tanto.

Ao chegar ao final deste artigo, deixa-se a impressão de que muitas questões ainda poderiam ser descobertas. Sim, isso era anunciado e só é admissível que aconteça quando se abre um tema à discussão e se aventura aos aspectos centrais, discutindo teorias e tipologias conceituais, além de exemplos empíricos de localidades e regiões em processos de desenvolvimento. Nesse patamar, explora-se as mudanças que acontece atualmente no panorama econômico e político-institucional brasileiro, e que ocasionam fortes rebatimentos na reorganização do território e em suas escalas regulatórias.

Portanto, este artigo procurou mostrar que a governança territorial pode se colocar tanto na condição de instrumental teórico de análise de conceitos e modelos de regulação quanto como ferramenta prática para as ações coletivas e formulação de políticas públicas de desenvolvimento local/regional.

Conclui que o êxito ou fracasso dessas novidades em formatos de governança territorial está acoplado a capacidade de mobilização dos atores sociais para a colaboração e eficácia na gestão de recursos e ativos específicos dos territórios, decidindo meios institucionais para ativar as potencialidades locais com geração de competitividade e desenvolvimento territorial.

## Referências

ABDALA, B.; NUNES, J. Participação social e governança territorial: Os desafios e as contradições de novos espaços políticos a partir da análise do colegiado territorial do Vale do Paranã, Goiás. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES**. Julho-Setembro, 2018. Disponível em: <http://docplayer.com.br/132894043-Social-participation-and-territorial-governance-the-challenge>



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

s-and-contradictions-of-new-public-spaces-based-on-the-analysis-of-parana-valley-goias.html.  
Acesso em: 22 maio 2020.

AZEVEDO, D. A. de. **A democracia participativa como um sofisma: uma interpretação geográfica da democracia.** Tese (doutorado em geografia) - Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

BADALOTTI, R.M.; COMERLATTO, D.(orgs.). Território, territorialidades e estratégias do desenvolvimento regional. Passo Fundo: IMED, 2016. In: DALLABRIDA, Valdir Roque; FERRÃO, João. Governança territorial em arranjos cooperativos institucionais e organizacionais: aportes teórico-metodológicos e avaliação de experiências brasileiras e portuguesas, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18256/978-85-99924-87-7>. Acesso em: 21 maio, 2020.

BRANDÃO, C. (2014) Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. **Revista Política e Planejamento Regional (RPPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro, 2014, p. 339-344.

BONNAL, P.; DELGADO, N. G; CAZELLA, A. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil.** Brasília: IICA, 2011. p. 35-60. (Serie Desenvolvimento Rural Sustentavel, v. 14).

CASTRO, I. E. de. Espaço Político. Conceitos Fundamentais da Geografia. **Revista Geographia**, n. 42, 2018.

COVAS, A. M. A.; COVAS, M. M. C. M. Em busca de uma racionalidade territorial multiníveis nos processos de governança regional: o exemplo da Região do Algarve. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, Canoinhas, SC, a. 3, n. 2, 2013.

DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial e Desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos.** Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.

\_\_\_\_\_. Governança territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **3º Seminário Internacional sobre Desenvolvimento local.** Santa Cruz do Sul: Unisc, 2006. Disponível em <<http://www.capitalsociaisul.com.br>>. Acesso em maio de 2007.

\_\_\_\_\_; BECKER, D. F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, ano 1, n. 2, p. 73-97, 2003.





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: FAVARETO, A. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. (Serie Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12).

FARINÓS, J. Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. **Boletín de la A.G.E.** Valencia, v.46, p.11-32, 2008.

FERRÃO, J. **O ordenamento do território como política pública**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014, capítulos 1, pp.25- 45.

FERREIRA, A. A imagem virtual transformada em paisagem e o desejo de esconder as tensões do espaço: por que falar em atores, agentes e mobilizações? In: FERREIRA, A. et al (Org.). **Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013.

FIGUEIREDO, A. M. As políticas e o planeamento do desenvolvimento regional. IN: COSTA, José da Silva; NIJKAMP, Peter (Org.). **Compêndio de Economia Regional: Teoria, Temáticas e Políticas**. v. 1. Coimbra: Principia, 2009.

FUINI, L. L. A governança e o território: reflexões sobre uma abordagem de pesquisa. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**. Ano XV Nº 28 Dezembro de 2013 Salvador, BA. Disponível em: <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/download/2610/2127>. Acesso em: 15 maio, 2020.

GONCALVES, H. J. C. S. et al. Empoderamento de comunidades rurais como pratica de revitalização de aldeias. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, Canoinhas, SC, a. 3, n. 2, 2013.

GUIMARÃES NETO, L. Desafios para uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. Entrevista especial com Leonardo Guimarães Neto. Entrevistadores: J. Natal e H. Siqueira (realizada em março de 2011), **R. Pol. Públ.**, São Luís, v.16, n.1, p. 203- 207, jan./jun. 2012.

JESSOP, B. O Estado: O poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17., nº 33, 2014: 131-144.

LEITE, S. Governança das políticas públicas para o desenvolvimento territorial no Brasil. In: MOREIRA, R.; BRUNO, R. (Org.). **Dimensões rurais de políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Mauad, 2010.

LEVI- FAUR, D. From big government to big governance? **Jerusalem Papers in Regulation & Governance**, Working Paper No. 35, July 2011/12





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

LIMA, M. J. G. de; SOUZA, O. T. de. Tipologia de políticas públicas como instrumento de gestão, execução, coordenação e avaliação do desenvolvimento regional: uma aplicação para o rio grande do sul. **Revista Grifos**, v. 21, n.32/33. 2014. Disponível em: <http://pegasus.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/2395.pdf> Acesso em: 10 de maio de 2020.

MILANI, C.; SOLINÍS, G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLÍNIS, G. (Org.). **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Editora Universidade UFRGS/UNESCO, 2002. p.266-291.

MORAES, A. C. R., **Território e história no Brasil**, 2 ed., São Paulo: Annablume, 2005.

PEREIRA, M. Da governança à governança territorial colaborativa: uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional. **Desenvolvimento Regional em Debate**. Curitiba, ano 3, n. 2, p. 52-65, 2013.

PIRES, M. de M.; MOROLLÓN, F. R.; GOMES, A da S.; POLÈSE, M. **Economia urbana e regional: território, cidade e desenvolvimento**. Ilhéus, BA: Editus, 2018, 356 p.

PIRES, E.L.S.; FUIN, L. L.; MANCINI, R. F.; NETO, D. P. **A governança territorial no Brasil: Conceitos e Modalidades**. Ourinhos/SP, Unesp, v. 2, n. 2, p. 31-45, jul/dez. 2011. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=T3d1DwAAQBAJ&pg=PA25&lpg=PA25&dq=O+espa%C3%A7o,+assim+como+o+tempo,+comporta+toda+a+atividade+humana&source=bl&ots=I7Br sCkn2n&sig=ACfU3U1G\\_Fbyv19SVuVHqQqJQ8prJhvJw&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwi o9NqJz9vpAhUSD7kGHdbrDBMQ6AEwAnoECAsQAQ#v=onepage&q=O%20espa%C3%A7o%20C%20assim%20como%20o%20tempo%20C%20comporta%20toda%20a%20atividade%20humana&f=false](https://books.google.com.br/books?id=T3d1DwAAQBAJ&pg=PA25&lpg=PA25&dq=O+espa%C3%A7o,+assim+como+o+tempo,+comporta+toda+a+atividade+humana&source=bl&ots=I7Br sCkn2n&sig=ACfU3U1G_Fbyv19SVuVHqQqJQ8prJhvJw&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwi o9NqJz9vpAhUSD7kGHdbrDBMQ6AEwAnoECAsQAQ#v=onepage&q=O%20espa%C3%A7o%20C%20assim%20como%20o%20tempo%20C%20comporta%20toda%20a%20atividade%20humana&f=false). Acesso em: 24 maio 2020.

RANDOLPH, R. Política, planejamento e governança do desenvolvimento regional - quo vadis? **Redes - Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul**, v. 22, n. 1, janeiro-abril, 2017.

\_\_\_\_\_. Política e planejamento do desenvolvimento regional e os desafios de governança - Reflexões conceituais para uma metodologia neo-gramsciana. In: **3º Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade - A questão regional, uma questão (de) política**, Blumenau. Anais... FURB: Blumenau, 2016a

RODRIGUES, J.N. Cooperação e Coesão para o Desenvolvimento? Uma reflexão sobre arranjos territoriais cooperativos no pacto federativo brasileiro. **Entre-Lugar**, Dourados, ano 6, n. 11, pp. 112-132, 2016.

TENORIO, F. G. **Tem razão a administração?** Ensaios de teoria organizacional. 3 ed. rev. e ampl. Ijuí: Ed. Unijui, 2008a.





# **II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020



**OBSERVADR**





**ST2 – TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

**DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DE UMA UNIDADE DE PRODUÇÃO VOLTADO AO PLANEJAMENTO DAS ADEQUAÇÕES AMBIENTAIS**

**ENVIRONMENTAL DIAGNOSIS OF A PRODUCTION UNIT WITH A VIEW TO PLANNING ENVIRONMENTAL FITNESS**

Leonir Terezinha UHDE<sup>1</sup>, Natiane Carolina Ferrari BASSO<sup>2</sup>, Karin COPPETTI<sup>3</sup>,

**Resumo:**

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é contribuir com o desenvolvimento regional por meio da realização de um diagnóstico ambiental de uma unidade de produção, voltado ao planejamento das adequações ambientais de imóveis rurais, como uma forma de entender e auxiliar os agricultores na efetivação e organização de suas atividades produtivas, sem que isso venha a comprometer o meio ambiente em que está inserido e, conseqüentemente, melhorar os ganhos obtidos nos diferentes sistemas envolvidos. Para o estudo foram feitas entrevistas com agricultores em uma unidade de produção agropecuária do município de Ijuí, RS, Brasil. O estudo, voltado ao planejamento das adequações ambientais, foi realizado a partir de entrevistas, e teve por finalidade conhecer o funcionamento da unidade de produção e caracterizar o sistema produtivo e a região em que esta se encontra. Após, verificou-se a existência de *potencialidades* ambientais e possíveis problemas que poderiam ser resolvidos com o planejamento para adequação do imóvel rural. Com isso, formulou-se proposições para adequações no local. O diagnóstico ambiental e posterior planejamento das adequações ambientais, é de extrema importância para auxiliar o produtor rural na adequação do seu imóvel rural e, conseqüentemente, melhorar os manejos que são realizados na propriedade. Além disso, fazer o diagnóstico ambiental serve para auxiliar os engenheiros agrônomos na indicação dos manejos que mais bem se adequam à realidade de cada propriedade rural e, com isso, contribuir para o desenvolvimento de uma agricultura mais sustentável e em acordo com o que se preconiza em termos de legislação ambiental.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional. Imóveis rurais. Sistemas agropecuários. Sustentabilidade.

<sup>1</sup> Doutora em Ciência do Solo pela Universidade Federal de Santa Maria, Brasil e Professora Adjunta da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul E-mail: [uhde@unijui.edu.br](mailto:uhde@unijui.edu.br)

<sup>2</sup> Graduada em Agronomia pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul E-mail: [natiane.basso@sou.unijui.edu.br](mailto:natiane.basso@sou.unijui.edu.br)

<sup>3</sup> Graduada em Agronomia pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul E-mail: [karin.coppetti@sou.unijui.edu.br](mailto:karin.coppetti@sou.unijui.edu.br)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Abstract:** The objective of this work is to contribute to regional development by carrying out an environmental diagnosis of the production unit, aimed at planning the environmental adaptations of rural properties, as a way to understand and assist farmers in carrying out and organizing their productive activities, without this compromising the environment in which it operates and, consequently, improving the gains obtained in the different systems involved. For the study, interviews were conducted with farmers in an agricultural production unit in the municipality of Ijuí, RS, Brazil. The study focused on the planning of environmental adjustments was carried out based on interviews that aimed to understand the operation of the production unit and characterize the production system and the region in which it is located. Afterwards, it was verified the existence of environmental potentialities and possible problems that could be solved by carrying out the planning for the adequacy of the rural property, with this, proposals were formulated for adjustments in the place. The carrying out of the environmental diagnosis and subsequent planning of the environmental adaptations, is of extreme importance to assist the rural producer in the adaptation of his rural property and, consequently, to improve the managements that are carried out in the property. In addition, carrying out the environmental diagnosis serves to assist agronomic engineers in indicating the managements that best suit the reality of each rural property and, thereby, contribute to the development of more sustainable agriculture and in accordance with what is advocated in terms of environmental legislation.

**Keywords:** Regional development. Rural properties. Agricultural systems. Sustainability.

## INTRODUÇÃO

A atividade agrícola surgiu há cerca de 10 a 12 mil anos e, desde então, técnicas de cultivo e criação vêm sendo desenvolvidas com o intuito de atender à crescente demanda humana por alimentos, fibras e combustíveis. O modelo de produção agrícola que se disseminou a partir da segunda metade do século 20, no entanto, tem provocado diversos impactos socioambientais, tais como erosão, contaminação do solo e da água, redução da biodiversidade e empobrecimento e expulsão de populações rurais, demonstrando a necessidade de se buscar uma agricultura mais sustentável (CÂNDIDO *et al.*, 2015).

Atualmente tem-se difundido uma preocupação mundial voltada ao desenvolvimento sustentável. Em virtude disso, a criação dos 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável serve de base para a realização de ações que visam a melhorar os parâmetros de desenvolvimento humano e, conseqüentemente, a sociedade como um todo. Dessa forma, este estudo tem ligação com os objetivos 2 (acabar com a fome), 12 (produção e consumo sustentáveis), 13 (combater as





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

alterações climáticas) e 15 (ecossistemas terrestres e biodiversidade) dos 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável.

O homem é um ser dependente da natureza e o desenvolvimento das atividades agrícolas é o principal meio de interação entre ele e o ambiente. Com isso, a forma como as atividades são conduzidas afeta em menor ou maior grau o meio ambiente em que se insere, de modo que buscar a sustentabilidade na agricultura é fundamental para o desenvolvimento da sociedade como um todo (CONWAY; BARBIER, 2013).

Hodiernamente, no mundo globalizado, o caráter desigual do desenvolvimento capitalista produz, no decorrer do tempo, a diferenciação entre produtores e suas unidades de produção; com isso, admite-se que as condições de produção desiguais determinam campos específicos de atuação e reprodução dos agricultores (LIMA *et al.*, 2005). Dessa forma, ao avaliar as propriedades rurais em âmbito regional, nota-se que há algumas em que já existe um planejamento acerca do sistema produtivo que leva em consideração as características ambientais, priorizando manejos em que se tem a realização de atividades de forma sustentável. Ainda existe, no entanto, aquelas que necessitam de um suporte maior, a fim de melhorar a qualidade ambiental do sistema produtivo. Neste contexto, um diagnóstico ambiental das unidades de produção pode servir de base para a adequação dos imóveis rurais, bem como auxiliar na melhora do desenvolvimento local e regional.

O presente estudo tem o objetivo de contribuir com o desenvolvimento regional mediante a execução de um diagnóstico ambiental da unidade de produção, voltado ao planejamento das adequações ambientais de imóveis rurais, como uma forma de entender e auxiliar os agricultores na realização e organização de suas atividades produtivas, sem que isso venha a comprometer o meio ambiente em que se está inserido e, conseqüentemente, melhorar os ganhos obtidos nos diferentes sistemas envolvidos.

## METODOLOGIA



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Para a execução deste estudo, foram feitas entrevistas com os agricultores/proprietários de uma unidade de produção agropecuária localizada no interior do município de Ijuí, região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. O estudo, voltado ao planejamento das adequações ambientais da propriedade rural, foi realizado no primeiro semestre de 2020. Em um primeiro momento foi feita uma entrevista, que teve por objetivo conhecer o funcionamento da unidade de produção e fazer uma caracterização do sistema produtivo, buscando entender como ocorrem as atividades e verificar quais os motivos que levam o agricultor a proceder desta maneira. Nesse sentido, foram observados: qual a área dessa propriedade, quantos são os agricultores envolvidos no desenvolvimento das atividades, como se encontra a infraestrutura e maquinário, além de conhecer quais as atividades que são desenvolvidas (produção de grãos, leite, ou, ainda, criação de suínos, aves, ou alguma outra atividade agrícola e/ou pecuária). Além disso, foi preparado um caminhamento pela unidade de produção como uma forma de observar como se encontra o local atualmente, qual as características e uso do solo, presença de fragmentos florestais, recursos hídricos e também verificação de possíveis problemas ambientais que poderiam ser resolvidos com um planejamento para adequação do imóvel rural.

Depois das entrevistas com os agricultores, um estudo mais detalhado foi desenvolvido como uma forma de caracterizar a região em que está inserida a unidade de produção agropecuária. Para isso, pesquisas foram feitas de forma a identificar a localização da propriedade dentro da microbacia hidrográfica. Após concluída esta etapa, as pesquisas foram voltadas ao desenvolvimento de um diagnóstico ambiental desta microbacia. Foram descritos quais os problemas ambientais mais comuns de serem encontrados nessa região e quais as ações que vem sendo realizadas como uma forma de mudar o cenário atual.

Ao final, após o levantamento de informações, foi possível identificar quais as potencialidades e problemas ambientais que estavam presentes na unidade de produção, e, com isso, uma análise mais detalhada foi conduzida e permitiu a formulação de proposições ambientais para a adequação do imóvel rural.



OBSERVADR





## DESENVOLVIMENTO

### Aspectos gerais da unidade de produção

A unidade de produção agropecuária deve ser entendida como um sistema. Ou seja, deve ser considerado o conjunto de elementos que a compõe. Dessa forma, a propriedade em estudo é classificada como familiar grãos e leite. A família da unidade de produção agropecuária possui 36 hectares (ha) de superfície própria, e, deste total, 1,5 ha é de Área de Preservação Permanente (APP) e 1,9 ha é remanescente de vegetação nativa, restando, então, 33 ha que são utilizados para as demais atividades (dados retirados do Cadastro Ambiental Rural/CAR) (EMATER, 2016). Esta unidade de produção é gerenciada pela família de agricultores. Assim, a única forma de mão de obra é a familiar, quando todas as atividades são realizadas por quatro pessoas.

As construções existentes na propriedade já são antigas e com bom tempo de uso, no entanto são bem conservadas e possibilitam o seu uso por mais alguns anos. A família conta com um galpão de madeira de 180 m<sup>2</sup>, que é usado para armazenar o maquinário e também as sementes que são colhidas e utilizadas na fabricação das rações que são disponibilizadas aos animais ao longo do ano. Há também uma sala de ordenha de 21 m<sup>2</sup>. Na propriedade, a criação de suínos é em uma pocilga de 48 m<sup>2</sup>, sendo estes empregados para a subsistência da família.

Atualmente, a família possui um rebanho permanente em torno de 27 animais no ano. Estes animais variam de peso de acordo com a sua categoria, posto que há animais de várias idades e de duas raças diferentes: Jersey e Holandês. Dos 12 animais em lactação que compõem o rebanho da raça Jersey, geralmente 9 vacas ficam em lactação e 3 ficam secas, enquanto outras 3 são para descarte todo ano.

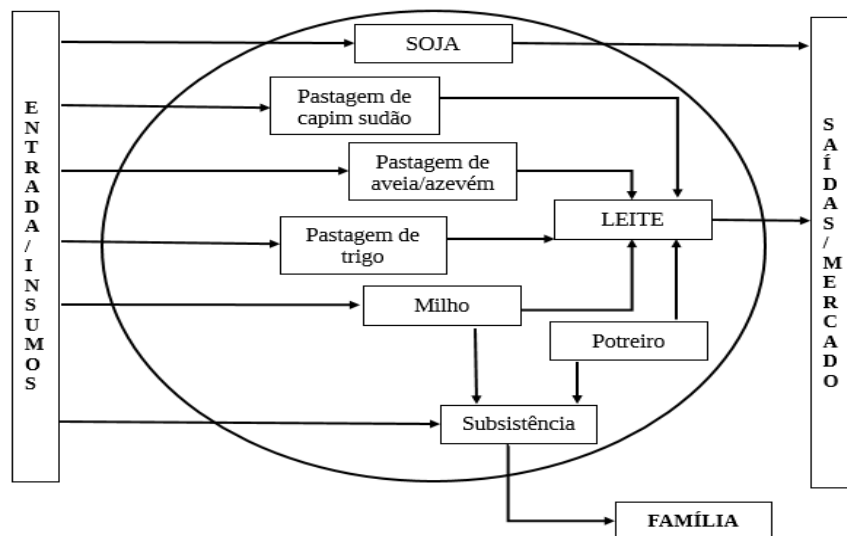
A unidade de produção em estudo trabalha na atividade leite e também na produção de grãos. Esta conta com boa quantia de terras, sendo possível o seu uso de forma a favorecer ambas as atividades desenvolvidas. Nos meses de verão os 29 ha de superfície agrícola útil são distribuídos em: 25 ha onde se cultiva a soja que é destinada para o comércio, 3 ha é semeado milho, posto que 2 ha são cortados para a fabricação da silagem e 1 ha é colhido os grãos que, depois, são usados na fabricação de ração para a alimentação dos animais. Em 1 ha é semeado o



capim sudão, que é destinado à pastagem, e, além disso, 1 ha é utilizado para o cultivo das culturas permanentes, ou seja, de subsistência, como as parreiras, mandioca, cana, batata, abóbora, feijão e arvoredos, e é onde está localizada a sede da propriedade. A família ainda conta com 3 ha de poteiros fixos. No inverno as áreas são distribuídas em 22 ha, que são deixadas apenas com culturas de cobertura, quando em 5 ha é feita a pastagem de aveia, que é semeada, e o azevém, que tem sua ressemeadura natural, e mais 2 ha de trigo de pastagem (duplo propósito).

Esta unidade de produção agropecuária possui grande diversidade de cultivos, seja para o comércio ou para uso dentro da propriedade, uma vez que parte do que é produzido é destinado para as criações de subsistência. As atividades destinadas ao comércio são a soja e o leite; assim, o restante das outras culturas é utilizado para a produção do leite, e pequena parte vai para a subsistência da família. O fluxograma da Figura 1 mostra a importância da relação entre as diversas atividades dentro do sistema, pois está tudo interligado.

**Figura 1** – Fluxograma de funcionamento da unidade de produção



Fonte: os autores



Na Figura 2 está apresentado um croqui detalhado da propriedade. A linha representada pela cor laranja é a localização da estrada de acesso à sede. A área em vermelho representa as terras destinadas à lavoura, em verde tem as áreas de matas e vegetação não cultivada, além das áreas em amarelo, que é onde se localizam as áreas para descanso dos animais. Em azul é a localização de um pequeno curso d'água (sanga), que se forma na propriedade pela união de muitas vertentes presentes no local.

**Figura 2** – Croqui da Unidade de Produção Agropecuária no interior de Ijuí/RS. Propriedade delimitada pela linha branca



Fonte: Google Earth Pro, 2020.

### *Uso do solo*

A unidade de produção em estudo possui áreas com declives (próxima à sede) e partes planas. O solo da propriedade varia de Neossolos (solos com afloramentos rochosos e mais jovem), partes com Argissolos (pequenas áreas próximas aos riachos) e também há Latossolos (solos mais velhos e com avançado intemperismo) nas áreas cultivadas. Em uma avaliação geral dos solos da propriedade, a maioria deles pertence à classe dos Latossolos; com isto, a mecanização é permitida nas áreas agrícolas. Esta propriedade localiza-se em local privilegiado, com abundância de águas provindas de vertentes naturais, e, além disso, há grande quantidade de sombra por haver a presença de muitas árvores e matas no entorno da sede, assim como nas áreas onde ficam os animais; dessa forma, há mais conforto térmico aos mesmos.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As áreas em vermelho no croqui (Figura 2) são áreas destinadas ao cultivo das pastagens para alimentação animal (inverno e verão), e que também são utilizadas para o cultivo de soja e milho, posto que as pastagens são instaladas próximas à sede para facilitar o deslocamento dos animais e a área de lavoura no restante. As linhas em amarelo representam os dois poteiros da propriedade. Estes têm predomínio da vegetação de campo nativo. Ainda na Figura 2, delimitadas pela cor branca, são as terras cultiváveis destinadas à produção de alimentos usados à subsistência da família. Nessa área são cultivadas batata, mandioca, abóbora, frutíferas e olerícolas. Além disso, em verde tem as áreas de vegetação permanente (APP e remanescentes de vegetação nativa).

## *Fragmentos florestais*

A unidade de produção está localizada em uma região pertencente ao bioma mata atlântica, porém há apenas uma pequena parte da propriedade que possui esta vegetação característica. Em torno da sede da propriedade, no entanto, há uma grande diversidade de espécies próximo à casa da família. Há grevilhas (*Grevillea robusta*), paineiras (*Chorisia speciosa*), pitangueiras (*Eugenia uniflora*), cinamomo (*Melia azedarach*), ameixeiras (*Eriobotrya japônica*), ariticum (*Annona coriacea*), guabiju (*Myrcianthes pungens*), araçá (*Psidium cattleianum*), ingá (*Inga barbata*), nogueiras (*Carya illinoensis*), uvaia (*Eugenia pyriformis*), angico (*Anadenanthera colubrina*), abacateiro (*Persea americana*), guajuvira (*Patagonula americana*), cerejeira (*Eugenia involucrata*), aroeira (*Schinus terebinthifolius*), ipês (*Tabebuia ochracea*, *Tabebuia impetiginosa*), araucárias (*Aruacaria spp*), uva do japão (*Hovenia dulcis*), dentre outras.

Há algumas áreas de vegetação permanente em que se tem a presença de cinamomos, uvas do japão, pitangueiras, rabo-de-bugiu, timbós, araucárias, taquareiras, coqueiros, arbustos e demais espécies. Em uma pequena parte da propriedade há uma área com eucaliptos (*Eucalyptus spp.*) e presença de vegetação rasteira, que foi se desenvolvendo com o passar dos anos.

## *Recursos hídricos*





Antigamente as famílias colonizadoras vindas de outras regiões e que se instalaram no município, tinham por característica a busca por locais em que havia a presença de água, e construíam suas casas próximas a esses cursos d'água e vertentes para facilitar o desenvolvimento da agricultura e também garantir o abastecimento das residências. Nesse contexto, no entorno da sede da unidade de produção há grande predomínio de vertentes naturais, as quais permitem que se tenha um poço raso em utilização até os dias de hoje, e, além disso, em razão da forte presença de vertentes, há uma pequena sanga que se forma na propriedade, e que, juntamente com as águas de outros locais, desagua no Rio Santo Antônio, localizado aproximadamente a 2 km de distância da sede. Na propriedade não há presença de banhados e nem rios que cortem as áreas pertencentes à família.

### *Características do solo*

Na propriedade, em sua maioria, os solos caracterizam-se por serem do tipo Latossolo Vermelho. Dessa forma, são solos profundos e com grande presença de argila e óxidos. Esse tipo de solo está presente nas áreas de lavoura nas partes mais altas da propriedade. Em razão da grande declividade da área, em situações de precipitações pluviométricas muito elevadas, tende a ocorrer erosões nas áreas de lavoura. Para conter a água e evitar que venha a causar estragos, o agricultor faz o uso de curvas de nível, e, com isso, permite que a água que ali ficar infiltre mais lentamente e seja aproveitada mais tarde. Pela declividade elevada é comum que a água escorra superficialmente; além disso, mostra que o sistema de plantio direto adotado na unidade de produção não está sendo eficiente na construção da estruturação do solo.

Nas áreas mais baixas da propriedade, onde está localizada a sede, há predomínio de Neossolos, e, por isso, há locais onde há afloramentos rochosos, ou seja, há rochas e uma pequena camada de solo que permite o desenvolvimento de espécies rasteiras, como a grama. Nestes locais há um grande fluxo de água, uma vez que a conformação do perfil não permite a infiltração de grandes volumes de água em pouco tempo.



### *Máquinas e equipamentos*

Para a realização das atividades da propriedade, a família conta com máquinas e equipamentos que permitem os cultivos durante o ano e as demais atividades. Para a semeadura das culturas de verão, como a soja e o milho, que são cultivados para silagem e grãos, o agricultor possui uma semeadeira Eickhoff 6 linhas, ano 1990, e uma semeadeira Vence Tudo 7 linhas, ano 2018. Já para a semeadura das pastagens de inverno e demais culturas, como aveia, trigo, triticale e cevada, ele utiliza uma outra semeadeira, esta mais antiga. Além disso, o agricultor possui um trator Valmet 88 do ano 1985, e em 2012 foi comprado um trator Massey Ferguson. Para a aplicação de produtos na lavoura o agricultor conta com um pulverizador da Jacto de 600 litros. Na atividade leite é usada uma ordenhadeira da Fockin, e o armazenamento do leite é feito em um resfriador da Gelgás, que comporta 350 litros; este foi comprado em 2008 junto com a ordenhadeira.

### *Pulverização e segurança na aplicação*

Não é de hoje que se faz necessária a aplicação de inúmeros defensivos agrícolas nas lavouras, sejam eles herbicidas, fungicidas, inseticidas, acaricidas, dentre outros, que visam a melhorar as condições para o desenvolvimento das culturas, de forma que os insetos, praga e plantas invasoras não venham a atingir o nível de dano econômico às culturas de valor comercial. Na propriedade a aplicação dos produtos na lavoura é feita por meio de um pulverizador, que é acoplado ao trator. Este pulverizador é da marca Jacto 600 litros. As barras de aplicação têm 14 metros de comprimento, e, dependendo da aplicação a ser realizada, são trocados os bicos da barra; o tipo cone é usado para as aplicações de fungicida e inseticida, e, para dessecações, são utilizados bico do tipo leque.

Em razão do grande perigo de contaminação com os produtos químicos e o mal que pode vir a causar à saúde, para as aplicações destes na lavoura se faz necessário o uso de Equipamento de



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Proteção Individual (EPI). Dessa forma, o agricultor tem por hábito o emprego do EPI no momento em que faz estes manejos na lavoura. Além disso, o preparo das caldas a serem aplicadas é realizado com todo o cuidado possível, visando a evitar qualquer incidente. Para melhorar a eficiência de aplicação e diminuir a deriva, as pulverizações são feitas em momentos em que não há vento forte e nem temperaturas muito elevadas, ou, ainda, de acordo com a recomendação dos técnicos ou do próprio produto que vai ser utilizado. Após estes manejos, as embalagens são lavadas para serem armazenadas na propriedade até o momento em que as empresas de comercialização de insumos comunicam que vai haver o recolhimento de embalagens vazias; daí o agricultor faz a entrega das embalagens de forma correta para evitar a contaminação ambiental.

## *Produção animal*

Na propriedade há criação de bovinos, suínos e ovinos para a subsistência da família. Há alguns bovinos que são criados em campo nativo, em um potreiro cercado, e, por isso, não há presença de local para armazenamento de dejetos, pois estes animais, em ambiente aberto, são responsáveis pela ciclagem de nutrientes no local e auxiliam na manutenção do campo nativo. O campo nativo caracteriza-se pela vegetação rasteira e que precisa do pastejo animal para manter suas características. Muito se fala na preservação destas áreas, que devem ser cercadas para serem preservadas, porém o campo nativo acaba por perder suas características sem a presença do pastejo animal, uma vez que, se cercado, pode muitas vezes acabar virando floresta.

Em relação à criação de ovinos, estes ficam junto aos bovinos no campo nativo, e sempre há alimento suficiente para ambos os rebanhos, considerando-se que a área é extensa. Estes também auxiliam na ciclagem de nutrientes, posto que seus dejetos ficam no local e até auxiliam na melhora da vegetação para o consumo.

Os suínos que são criados na unidade de produção são apenas para subsistência. Estes ficam em uma pequena pocilga feita de material e madeira. Para a coleta dos dejetos produzidos há uma







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

pequena esterqueira atrás da pocilga, que tem tamanho suficiente para suprir a demanda de produção dos dejetos, porém, muitas vezes, pelo fato de não ser coberta, há vazamentos destes. Isso ocorre somente em épocas de muita chuva, e, sempre que possível, o agricultor faz a limpeza para evitar o desperdício do material que se tornaria adubo. Não há um período exato de fermentação/compostagem em que o agricultor deixa o material na esterqueira, e a retirada é realizada visando a evitar o excesso de material nela, que será distribuído nas áreas de plantação na propriedade. Além disso, não há um local específico para o uso do adubo; este é esparramado em locais que o produtor julga necessário adubar (pomar, áreas de cultivo de subsistência).

## A unidade de produção na microbacia hidrográfica

A região onde está localizada a propriedade rural em estudo faz parte da Bacia Hidrográfica do Rio Ijuí (U90), ou seja, esta encontra-se dentro da Bacia Hidrográfica do Uruguai, formada pelas bacias do extremo norte e oeste do Estado do Rio Grande do Sul. A U90 situa-se a norte-noroeste do Rio Grande do Sul, entre as coordenadas 27°45' e 26°15' de latitude Sul e 53°15' e 56°45' de longitude Oeste (FEPAM, 2020c). Em relação aos limites das bacias hidrográficas, a Bacia Hidrográfica do Rio Ijuí tem como limite as bacias do Rio da Várzea, Bacia dos Rios Turvo/Santa Rosa/Santo Cristo, Bacia dos Rios Butuí/Piratinim/Icamauã e Bacia do Rio Ibicuí (FEPAM, 2020c).

Em relação à região que abrange a Bacia Hidrográfica do Uruguai, muitos problemas estão presentes, dentre eles: descarga de esgotos sem tratamento nos corpos hídricos, elevadas cargas de efluentes de dejetos de aves e suínos e de efluentes industriais sem tratamento, atividade agrícola sem utilização de práticas de conservação dos solos, uso indiscriminado de agrotóxicos, graves processos erosivos, assoreamento dos mananciais hídricos e contaminação por agrotóxicos, perfuração de poços profundos (sem pesquisa, sem licenciamento e sem a avaliação do potencial dos aquíferos), desmatamento intenso, principalmente ao longo dos cursos d'água (matas ciliares), desequilíbrio natural pela drenagem das zonas úmidas e processo intenso de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

arenização (voçorocas, pecuária extensiva e compactação dos solos, disposição inadequada de resíduos sólidos urbanos (FEPAM, 2020a).

Ao considerar a região próxima à unidade de produção, os principais problemas são aqueles relacionados à atividade agrícola e de pecuária, ou seja, há problemas de uso indiscriminado de agrotóxicos, liberação de dejetos oriundos da criação de aves, suínos e bovinos em locais inadequados, contaminação de rios e afluentes e uso inadequado do solo, o que vem a causar erosão, assoreamento dos rios, desmatamento sem licença, dentre outros.

Levando em conta este cenário atual, algumas ações ambientais estão sendo realizadas no município de Ijuí a fim de proporcionar melhorias na região. Há ações relacionadas à armazenagem de agrotóxicos, aviação agrícola, beneficiamento de sementes com utilização de agrotóxicos com fins comerciais, beneficiamento e industrialização de leite e seus derivados, cadastro de produtos agrotóxicos e outros biocidas, criação de suínos em todas as fases, culturas agrícolas não irrigadas, desassoreamento de cursos de água natural, fabricação de produtos biológicos e não biológicos, de derivados de origem animal e de fertilizantes e agroquímicos, inseticidas, unidades de recebimento de embalagens vazias, irrigações, refinamento de óleo, silvicultura, dentre outras ações.

## **A unidade de produção em relação ao meio ambiente**

### *Potencialidades ambientais*

O homem sempre foi, e continuará sendo, dependente do meio natural em que vive. A presença de água é fundamental, assim como de diferentes biomas, climas, fauna e flora. Em virtude disso, as propriedades rurais tendem a depender exclusivamente deste meio, uma vez que se utiliza do solo, da água e de inúmeras combinações ambientais para o seu bom funcionamento. Nesse contexto, a unidade de produção é vista como um sistema complexo, em que todos os fatores de produção (terra, capital, trabalho...) estão interligados.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A propriedade em estudo tem muitas potencialidades ambientais. Esta conta com bom fluxo de recursos hídricos, ou seja, muitas das atividades que necessitam de água são feitas com o uso da água de um poço artesiano localizado na sede da propriedade. Além disso, há presença de matas, que favorece o desenvolvimento da fauna e flora. O produtor comenta que muitos dos animais que estavam desaparecidos dos arredores agora aparecem com mais frequência. A mata, que se encontra próxima à sede, serve de quebra-vento e auxilia na proteção do pomar e também da própria residência. A presença das muitas árvores ao redor da casa proporciona um ambiente agradável e diminui o calor em dias de verão com temperaturas muito elevadas, sendo este um dos serviços ambientais prestados pelas árvores.

As áreas de lavoura, em razão do bom manejo, encontram-se em bom estado, ou seja, sem a presença de erosão, mesmo em locais com maior declividade. Há a utilização de curvas de nível e a realização de plantio direto como uma forma de melhorar os cultivos e também a qualidade do solo da área. Além disso, boa parte da propriedade possui áreas em que é possível fazer cultivos diversos e com o uso da mecanização, e sempre se busca a adubação correta para cada cultivo, visando a evitar o uso excessivo do solo e vir a causar degradação ambiental.

## ***Problemas ambientais***

Atualmente, na propriedade, não há grandes problemas ambientais. Os manejos buscam manter uma boa produção e, conseqüentemente, boas condições ambientais. A entrega das embalagens de agrotóxicos é feita de forma correta, bem como o uso destes produtos químicos, que são bem manejados, objetivando evitar qualquer imprevisto. Há, no entanto, falta de um local adequado para o armazenamento das embalagens de agrotóxicos enquanto ainda não foram utilizadas e entregues para as empresas que fazem a coleta. No geral, na propriedade não há problemas de solo degradado tampouco impedimentos à mecanização.

## ***Cadastro Ambiental Rural (CAR)***



OBSERVADR





Para melhorar as condições de monitoramento das áreas rurais, um passo muito importante que se deu foi a criação do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

O Cadastro Ambiental Rural é um registro eletrônico obrigatório, georreferenciado, do imóvel rural. Ou seja, é um mapa georreferenciado (com indicação das coordenadas geográficas) do imóvel, no qual são apontados os limites do imóvel, as APPs, a RL, as áreas que devem ser recuperadas, as áreas de uso alternativo (plantações, pastagens, casas, estradas, etc.), e que fica registrado numa base eletrônica única, a cargo da SEMA. A realização do CAR permite que o produtor regularize ambientalmente o seu imóvel rural, além disso, auxilia na melhora do planejamento acerca do uso da terra (VALLE, 2013).

O Cadastro Ambiental Rural da propriedade em estudo foi feito logo no início em que este foi exigido para todos os produtores rurais. A seguir apresenta-se um Quadro com os dados obtidos por este levantamento acerca da unidade de produção, realizado no ano de 2016.

<b>Imóvel</b>	<b>Área (hectares)</b>
Área total do imóvel	36
Área de servidão administrativa	0,10
Área líquida do imóvel	35,90
<b>APP/Uso restrito</b>	
Área de preservação permanente	1,59
Área de uso restrito	0,00
<b>Imóvel</b>	
Área consolidada	33
Remanescente de vegetação nativa	1,95
<b>Reserva Legal</b>	
Área de reserva legal	0,00

**Quadro 1** – Cadastro Ambiental Rural da propriedade

Fonte: EMATER (2016).

De acordo com a Lei 12.651/2012, todo imóvel rural deve manter uma área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, no entanto, conforme os dados obtidos por intermédio do CAR, a propriedade em estudo não possui os 20% da área do imóvel com Reserva Legal exigidos para as propriedades localizadas aqui na Região Sul do país.

## Diagnóstico técnico ambiental da unidade de produção



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A unidade de produção em estudo apresenta um bom nível de organização da parte econômica, em razão da combinação das diferentes atividades. É indispensável, porém, que a cada ano se façam melhorias e planejamentos acerca do sistema produtivo como uma forma de melhorar ainda mais aquilo que já vem sendo realizado. Nesse contexto, busca-se diminuir os efeitos causados pela presença do homem no ambiente, ou seja, com a utilização de um manejo ambiental pode-se recuperar, proteger e conservar o meio ambiente, e, da mesma forma, permitir que as atividades agrícolas continuem sendo desenvolvidas.

Um dos fatores mais importantes e que deve ser revisto na propriedade é a necessidade de criação de uma Reserva Legal (RL). Por se tratar de um imóvel menor que quatro módulos fiscais, a RL pode ser uma área constituída de vegetação nativa, no entanto há apenas 1,95 ha de vegetação nativa, e, com isso, para alcançar os 20% ou 7,2 ha desta vegetação indicados, de acordo com o número de módulos fiscais, o agricultor terá de destinar alguma parte da área à adoção de espécies nativas da região, para, assim, estar em dia com aquilo que é exigido.

Alguns aspectos positivos em relação à propriedade é a grande quantidade de árvores próximas à moradia, bem como no entorno da fonte de água; isso permite que a sede da propriedade esteja localizada em um local privilegiado e bem protegido. Os solos, na sua maior parte, são agricultáveis e não apresentam grandes problemas de compactação ou erosão, porém, sempre são necessários ajustes nos manejos para permitir que a área esteja em boas condições, com um solo bem estruturado e com bom teor de matéria orgânica. Nos últimos anos o agricultor não fez análises de qualidade química e física do solo, por não ter realizado financiamentos de custeio para a lavoura, no entanto é de suma importância conhecer como estão as condições do solo para, assim, proceder de forma mais ajustada nos diferentes manejos.

De acordo com as médias de produção das atividades, nota-se que ainda é possível melhorar o desempenho final, pois há muitas áreas de pastagem com um baixo retorno na produção de leite. Por este fato, deve-se verificar a necessidade de melhorias nesta produção. A produção de grãos encontra-se satisfatória, mas ainda pode ser maximizada com a utilização de alguns manejos para





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

melhoria da qualidade dos solos. Em relação aos sistemas de criação, são poucos os animais, e, por isso, não há grandes problemas em relação à produção de dejetos bovinos ou até mesmo de suínos. As atividades de subsistência são fundamentais para auxiliar o desenvolvimento do agricultor, e isso ocorre porque aquilo que é produzido na unidade de produção nem sempre demanda entrada de insumos vindos de fora da propriedade, o que pode vir a gerar menos despesas às produções de subsistência e, conseqüentemente, mais lucro.

## Proposições de adequação ambiental

Em vista do que foi observado com a realização do diagnóstico técnico da unidade de produção e considerando os objetivos do agricultor e as atividades que são desenvolvidas na propriedade, nota-se a necessidade de análises de solo para verificar como se encontram os teores de nutrientes do solo, bem como os nutrientes que estão disponíveis. Além disso, muitas vezes a acidez do solo pode ser responsável pela menor absorção e disponibilidade de nutrientes com conseqüente queda na produção. Dessa forma, com o resultado obtido por meio da análise de solo, é possível indicar que é preciso fazer calagem do solo.

A produção de grãos ocupa toda a área de lavoura no verão e apenas se faz o uso de adubos químicos para execução do cultivo, porém podem ser realizados manejos, como a rotação de culturas, para auxiliar na incorporação de matéria orgânica ao solo. Além disso, o uso de espécies melhoradoras de solo também vai diminuir os riscos de ocorrência de erosão e melhorar a capacidade de infiltração e armazenagem de água, dentre outros benefícios. Se o agricultor não pretende fazer o cultivo durante a safra com espécies de cobertura para a adubação verde, é possível a utilização de algumas espécies de entressafra, dentre elas pode ser usado o nabo, a crotalária, o sorgo, o trigo sarraceno ou outras tantas indicadas para esse fim. No inverno já é deixada uma área com cobertura objetivando melhorar as condições para a produção da soja e do milho; resta tentar acrescentar mais espécies a esse sistema de produção.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Na unidade de produção não tem um local apropriado para guardar as embalagens de agrotóxicos antes do uso dos produtos na lavoura. Em razão disso, e visando diminuir riscos de contaminação ambiental, se faz necessária a construção de um local adequado para a armazenagem das embalagens de agrotóxicos; isso evitaria o surgimento de futuros problemas pela falta de um espaço específico e adequado para tal.

Os dejetos advindos da criação de suínos para a subsistência poderiam ser empregados de forma mais eficiente, posto que estes, atualmente, são usados sem ter um planejamento ou tempo adequado de compostagem. Com isso, poderia melhorar ainda mais os cultivos de subsistência, auxiliando na disponibilidade de nutrientes para se obter maiores produções. Poderia se proceder a um sistema de rodízio de aplicação, ou seja, em cada tempo de compostagem dos dejetos os mesmos podem ser destinados a uma cultura de subsistência diferente, e, ao final, após serem aplicado em todas as áreas de produção de subsistência, inicia-se por onde começou novamente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O diagnóstico ambiental da unidade de produção, voltado ao planejamento das adequações ambientais, é de extrema importância para auxiliar o produtor rural na adequação do seu imóvel rural e, conseqüentemente, melhorar os manejos que são feitos na propriedade. Além disso, a realização do diagnóstico ambiental serve para auxiliar os engenheiros agrônomos na indicação dos manejos que bem se adequam à realidade de cada propriedade rural. Em vista disso, o levantamento de informações e posterior diagnóstico, com proposições de melhorias ao imóvel rural, serviu para ajudar na organização do sistema produtivo, de forma que todas as atividades estejam em conformidade com o que se preconiza para uma sociedade mais sustentável. Cabe destacar que, com a organização e adequação dos imóveis rurais, todos os membros da sociedade são beneficiados, seja direta ou indiretamente.

No atual mundo globalizado em que se encontra a atividade agrícola, muito se tem comentado em relação à realização de manejos de base sustentável, os quais permitem a condução de uma agricultura de forma produtiva, mas sem causar danos ao ambiente em que está inserida. Nesse contexto, é possível a produção de alimentos em grande escala, bem como o desenvolvimento



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

das unidades de produção, as quais, a cada ano, terão sistemas produtivos mais adequadas ao termo sustentabilidade ambiental.

## REFERÊNCIAS

CÂNDIDO, G. D. A. *et al.* A avaliação da sustentabilidade de unidades de produção agroecológicas: um estudo comparativo dos métodos Idea e Mesmis. **Ambiente & Sociedade**, v. 18, n. 3, p. 99-120, 2015.

CONWAY, G. R.; BARBIER, E. B. **After the Green Revolution: Sustainable Agriculture for Development.** Londres: Earthscan, 2013.

EMATER. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Cadastro Ambiental Rural/CAR.** Ijuí: Emater, 2016.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Código Florestal: adequação ambiental da paisagem natural.** Disponível em: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl>. Acesso em: 19 maio 2020.

LIMA, A. J. *et al.* **Administração da unidade de produção familiar: modalidades de trabalho com agricultores.** 2. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

FEPAM. Fundação Estadual de Proteção Ambiental. **Região Hidrográfica do Uruguai.** Disponível em: [http://www.fepam.rs.gov.br/qualidade/regiao\\_uruguai.asp](http://www.fepam.rs.gov.br/qualidade/regiao_uruguai.asp). Acesso em: 24 mar. 2020a.

FEPAM. Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Ijuí. **Atividades Antrópicas Cadastradas na Fundação Estadual de Proteção Ambiental.** Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/qualidade/municipio.asp?cod=4310207&regiao=U90>. Acesso em: 24 mar. 2020b.

FEPAM. Fundação Estadual de Proteção Ambiental. **U90-Ijuí.** Disponível em: [http://www.fepam.rs.gov.br/qualidade/bacia\\_uru\\_ijui.asp](http://www.fepam.rs.gov.br/qualidade/bacia_uru_ijui.asp). Acesso em: 24 mar. 2020c.

VALLE, R. S. T. Aspectos da legislação voltados para adequação ambiental de imóveis rurais. *In:* GUERIN, Natalia; ISERNHAGEN, Ingo. **Plantar, criar e conservar: unindo produtividade e meio ambiente.** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2013. p. 11-24.







**ST2 – TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

**A DIVERSIDADE ÉTNICA NA REPÚBLICA DE BENIN/ÁFRICA: VANTAGENS E DESVANTAGENS PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

**THE ETHNICAL DIVERSITY IN THE REPUBLIC OF BENIN/AFRICA: ADVANTAGES AND DISADVANTAGES TO THE TERRITORIAL DEVELOPMENT**

Marcel METOGBE<sup>1</sup>, Taciana Angélica Moraes RIBAS<sup>2</sup>, Argemiro Luís BRUM<sup>3</sup>, Sérgio Luís ALLEBRANDT<sup>4</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo é estudar a questão da identidade no processo de desenvolvimento territorial na República de Benin, um país multiétnico como a maioria dos países africanos, em que a polarização da identidade, cuja etnia e regionalismo são elementos estruturantes da ação sócio-política neste país. A base teórica desta pesquisa está nos conceitos de diversidade, etnia e desenvolvimento. Como metodologia, este estudo é de abordagem qualitativa, de natureza descritiva e a coleta de dados foi por meio de análise documental. Conceituada e conhecida sob a expressão “lógica do terror”, essa lógica há muito tempo é apresentada por alguns analistas no campo político de Benin como um obstáculo ao desenvolvimento. A constituição beninense de 11 de dezembro de 1990, que reafirma a natureza unitária do país, exige a integração da sociedade em sua identidade tripla (étnica, regional, nacional). No entanto, a diversidade étnica, embora benéfica, também continua sendo fonte de alguns problemas dentro da comunidade. Sua adaptação e suas raízes parecem complexas na sociedade. Assim, em termos de desenvolvimento territorial em Benin, este artigo, ao destacar os fatores favoráveis dessa diversidade, também apresenta seus limites ao propor possíveis soluções para uma diversidade sócio étnica mais benéfica para o país.

**Palavras-chave:** Diversidade. Etnia. Desenvolvimento.

**Abstract:** The goal of this academic article is to study the identity question in the territorial development process in the Republic of Benin, a multiethnic country as the majority of the

<sup>1</sup> Bolsista Estrangeiro Unijui. Mestrando em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUI. Graduado em Direito pela Universidade Parakou. E-mail: metogbemrcel@gmail.com

<sup>2</sup> Bolsista Prosuc/Capes. Doutoranda em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUI. Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/UNIJUI. Graduada em Gestão Pública pela UNIJUI. E-mail: taciana.ribas@sou.unijui.edu.br

<sup>3</sup> Doutor em Economia Internacional pela Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales. Professor titular no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR), UNIJUI. E-mail: argelbrum@unijui.edu.br

<sup>4</sup> Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq; Professor Titular e Coordenador do PPGDR/UNIJUI; Líder do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC); Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC (2010); Mestre em Administração pela EBAPE/FGV (2001). E-mail: allebr@unijui.edu.br



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

African countries, where the identity polarization, which ethnicity and regionalism are structuring components of the social-political action in this country. As methodology, this study is made in qualitative approach, of descriptive nature and the data collection was gotten through documental analysis. Highly regarded and known under the expression “horror logic”, this logic has been presented since a long time ago for some analysts in the political field of Benin as an obstacle to the development. The constitution of Benin of the 11th January 1990, which reasserts the unitary nation of the country, demands the society integration in its triple identity (ethnic, regional, national). However, the ethnic diversity, although beneficial, also continues to be the source of some problems inside the community. Its adaptation and its roots seem to be complicated in the society. Thus, when it comes to territorial development in Benin, this article, to highlight the favorable factors of this diversity, it also presents its limits in providing possible solutions to a more beneficial social and ethnical diversity to the country.

**Keywords:** Diversity. Ethnicity. Development.

## INTRODUÇÃO

A questão da diversidade étnica na República de Benin continua sendo um assunto que tem recebido pouca atenção de autores beninenses que publicaram sobre democracia e cultura em Benin. Os poucos trabalhos que realmente falam sobre o assunto são recentes (SANNI, ATODJINOU, 2012), mas este tema é abordado por outros autores na África e em outras partes do mundo. As notícias sobre a questão étnica em suas manifestações múltiplas e multifacetadas, no entanto, continuam sendo um assunto recorrente. De fato, a globalização rima visivelmente com conflitos sociais de natureza política e de identidade, até o surgimento de micro nacionalidades em muitos Estados.

Em Benin, os censos populacionais contam cerca de quarenta grupos étnicos (INSAE, 1992) com suas línguas nacionais. Classicamente, esses vários grupos étnicos viviam bastante compartimentados e cada um se desenvolveu de uma maneira cultural diferente (DRAMANI-ISSIFOU, 2008; PEHAUT, 1964). Os problemas de identidade aparecem hoje no centro das preocupações de um número considerável de observadores, analistas, cientistas políticos, juristas, sociólogos e outros pesquisadores das ciências humanas.

Benin é multiétnico e heterogêneo, há muito caracterizado pela ausência de um consenso social unificador. O estado que afirma ser unitário ainda permanece marcado por divisões segmentares de natureza étnica e regional. Partidos políticos, grupos de interesse, meios de comunicação às vezes se organizam em relação a essas linhas de demarcação segmentares que, por sua natureza, podem constituir um obstáculo ao desenvolvimento territorial.

A avaliação da literatura realizada neste trabalho, observa a existência do fenômeno identitário (cultural, religioso, étnico) nas sociedades africanas em geral, que às vezes alimenta conflitos entre as comunidades do mesmo país. Este estudo abordando o tema: Diversidade Étnica na República de Benin/África: Vantagens e Desvantagens para o Desenvolvimento Territorial,



OBSERVADR





coloca o problema do dinamismo da diversidade étnica.

Assim, considera-se relevante apresentar a pergunta de pesquisa sob duas dimensões: a diversidade étnica pode promover o desenvolvimento territorial em Benin? Nesse contexto, quais são suas vantagens e desvantagens? O objetivo deste artigo é analisar o impacto da diversidade étnica no desenvolvimento territorial de Benin. Também vale lembrar o interesse que esta temática tem sido evocada fortemente nos últimos anos em Benin, em que autores tem sugerido um avanço nos estudos/pesquisas nos meios acadêmicos.

Deste modo, este artigo além desta introdução, apresenta os apontamentos metodológicos que traz os procedimentos de coleta de dados e da pesquisa; o referencial teórico que aborda sobre a temática que norteou este estudo: noção étnica, diversidade e desenvolvimento; resultados e discussões; finalizando-se com as considerações finais com o parecer dos autores, e as referências que balizaram este estudo.

## APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo é abordagem qualitativa, pois está abalizado na compreensão de um determinado grupo social ou organização, em que não há uma preocupação com uma representatividade numérica. O intuito é entender o porquê das coisas, apresentando o que deve ser feito, sem quantificar valores, uma vez que as trocas simbólicas não são submetidas à prova dos fatos, pois os dados analisados são não-métricos (suscitados e de interação) e se valem de diferentes abordagens. Para Minayo (2001, p. 14), “a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”.

A questão da diversidade étnica continua sendo um assunto pouco tratado pelos autores beninenses. Sendo assim, houve a busca por meio da revisão de literatura, uma vez que se entende que fazer uma busca sobre textos que abordem a temática norteadora da pesquisa, proporciona um melhor entendimento e um maior conhecimento aos autores sobre o assunto, tornando-o mais claro quanto aos seus objetivos.

Noronha e Ferreira (2000, p. 192) entendem que a revisão de literatura é um instrumento importante para aprimoramento de investigação do trabalho, pois “[...] propicia ao pesquisador tomar conhecimento, em uma única fonte, do que ocorreu ou está ocorrendo periodicamente no campo estudado, podendo substituir a consulta a uma série de outros trabalhos. [...]”.

Ainda, classifica-se como sendo uma revisão de literatura narrativa, pois esta não determina uma regra para a busca dos textos, uma vez que este método, apresenta uma temática mais aberta, onde a busca das fontes não é pré-definida e possibilita aos pesquisadores que estes selecionem artigos aleatoriamente, munindo os autores de informações sujeitas a viés de seleção, com grande interferência da percepção subjetiva (UNESP, 2015). Deste modo, não houve a busca por



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

meio de estratégias para a seleção dos textos, e sim, utilizou-se artigos e textos disponíveis em sites de informação e comunicação, como o [www.village-beninois.com](http://www.village-beninois.com) ou [www.beninhuzn.org](http://www.beninhuzn.org) e o site do Ministério da Cultura, Artesanato e Turismo (MCAT): [www.gouv.bj](http://www.gouv.bj), em que se pesquisou sobre diversos assuntos, em particular grupos étnicos, vida sociocultural, idiomas falados, descentralização e desconcentração, também constituem fontes significativas de informação para a elaboração deste artigo.

Quanto aos objetivos é de natureza descritiva, que é um método utilizado quando o objeto da pesquisa é menos explorado pelos trabalhos existentes ou quando é necessário avaliar a frequência de um problema em uma dada população (COLLERETTE, DELISLE, PERRO 1997, p. 50). Ainda, sobre este método, Debout (2012, p. 55) aponta que o método descritivo “costuma ser o primeiro bloco do empreendimento científico com o objetivo de construir um conhecimento cada vez mais exaustivo sobre um objeto de estudo quando [...] parece que ainda não foram desenvolvidos muito conhecimentos científicos sobre esse assunto”.

Por fim, para a coleta dos dados, utilizou-se de pesquisa documental, em que foram analisados documentos oficiais da República de Benin, como a Lei nº 90-32 de 11 de dezembro de 1990 que estabelece a República de Benin, a Lei nº 91-006 de 25 de fevereiro de 1991, portando carta cultural na República de Benin, bem como documentos do Instituto Nacional de Estatística e Análise Econômica de Benin (INSAE, 1992).

## REFERENCIAL TEÓRICO

### *Diversidade*

Segundo o dicionário Larousse, diversidade que vem do latim “diversitas” significa “o caráter do que é variado, diferente e, portanto, relacionado à variedade, à pluralidade”. Trata-se, portanto, de “todas as pessoas que diferem entre si por origem geográfica, sociocultural ou religiosa, idade, sexo, orientação sexual [...]”.

Em *A Carta da Diversidade, observando o discurso das empresas signatárias*, Point (2006) aponta que a diversidade indica todas as diferenças individuais em um grupo, sejam elas visíveis (raça, etnia, gênero, deficiência, etc.) ou menos perceptível (afiliação política, orientação sexual etc.). O autor descreve a diversidade aqui como um grupo de indivíduos com diferentes características pessoais. A noção de diversidade está, portanto, associada a um grupo de pessoas com diferenças específicas para cada uma. Essa definição se encontra com a de Michel Wieviorka (1996) em “*Diversity*”, que expressa que a diversidade designa a variedade de perfis humanos que podem existir em uma sociedade (origem da partida, região, distrito, cultura, religião, idade, sexo, aparência física, deficiência, orientação sexual, qualificações, etc.) Essa definição se une à de Point (2006) pelo fato de que a diversidade é definida pelas características pessoais dos indivíduos de uma população, e daí resulta que a noção de diversidade é muito ampla. Em termos absolutos, refere-se a todas as características pessoais, sociais e





organizacionais que participam da construção da identidade e personalidade dos indivíduos.

A diversidade não tem limites, é evocada à medida que constrói o indivíduo, fora de cada indivíduo e evolui ao longo de sua vida, o que sugere que a diversidade é algo que está em evolução perpetua (BRUNEEL, 2018). Deste modo, pode-se dizer que a diversidade é algo plural, variado. Distingue tudo o que é diverso, que tem multiplicidade, como a questão da diversidade étnica, composta por grupos de sujeitos que possuem laços de sangue de origem, de história, de idioma, religião e cultura, independente do país em que estejam.

### *A noção de Etnia*

A palavra etnia, historicamente vem de “gentio”, proveniente do adjetivo grego *ethnikos*, que se deriva do substantivo *ethnos*, que por sua vez significa gente ou nação estrangeira. É um conceito polivalente, que constrói a identidade de um indivíduo resumida em: parentesco, religião, língua, território compartilhado e nacionalidade, além da aparência física (SANTOS Et al, 2010, p. 122).

De acordo com Mercier (1968), o termo "etnia" vem da palavra grega "ethnos", que significa pessoas ou simplesmente nação, e inicialmente surgiu no léxico francês no final do século XIX. Mercier (1968), em seu livro “Observações sobre o significado do atual tribalismo na África negra”, aponta para uma equivalência inicial entre os termos “nações” e “tribos”. “Na Grécia antiga, a oposição foi feita entre os habitantes das cidades gregas (*polis*) e os outros grupos não organizados nas cidades-estados: *ethnos* no singular e *ethnes* no plural que correspondem à palavra tribo” (MERCIER, 1968, p.15). O autor elenca que antropólogos de origem anglo-saxônica usam particularmente o termo “tribo” para caracterizar sociedades organizacionais do tipo segmentar ou de linhagem, mas tendo uma proveniência inicial comum. Nadel (1971) define as bases da tribo nas seguintes linhas abaixo: “a tribo existe, não em virtude de qualquer unidade ou identidade, mas em virtude de uma unidade ideológica e uma identidade aceita como dogma”. Para ele, “chamamos tribo ou povo de um grupo unitário cujos membros reivindicam sua participação nesse grupo”.

Mercier (1968) considera que a etnia é um “grupo fechado, descendente de um ancestral comum ou mais geralmente com a mesma origem, tendo uma cultura homogênea e falando uma língua comum, é também uma unidade de uma ordem política”. Em um estudo dedicado ao grupo étnico “Somba” do norte do Benin, o autor sugere que “o conceito de etnia expressa amplamente uma teoria desenvolvida por uma determinada população”. O grupo étnico “Somba” seria para ele – Mercier, a definição perfeita de grupo, pois “a coincidência de um grupo, mesmo que heterogêneo, que este possa alcançar a unidade linguística em um espaço comum”. Assim, “a etnia como qualquer um de seus componentes é apenas um segmento sócio geográfico de um todo maior e não deve ser vista isoladamente [...] é um conjunto de uma paisagem étnica e regional vista de uma perspectiva histórica”. (MERCIER, 1968, p. 14-15).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Nesse sentido, Sardan (1973, p. 216) pensa que “o termo etnia representa: vastas áreas culturais e linguísticas, ou áreas de influência política, ou subdivisões das duas, ou sociedades afetivas. Ou seja, ver as sociedades com um quadro político mínimo que permita o funcionamento das relações econômico-sociais e culturais”.

Por fim, o conceito de identidade étnica pode ser entendido como sendo as várias comunidades (micro nacionalidades) distintas, pois foram listadas em suas diferenciações linguísticas e culturais com um nome de grupo comum (Fon, Yoruba, Somba, etc.), bem como nomes patronímicos e outras características que não permitem reduzi-los a uma comunidade nacional única e homogênea, seguindo a ideia de nação.

## *Desenvolvimento*

Segundo a definição de Perroux (1964), desenvolvimento é "a combinação de mudanças mentais e sociais em uma população que a torna capaz de crescer, de forma cumulativa e sustentável, seu verdadeiro produto global".

O Banco Mundial (PNUD, 2001), por sua vez, define desenvolvimento como uma combinação das seguintes características: crescimento autossustentável e sustentável, mudanças estruturais nos métodos de produção, redução da dependência de matérias-primas e produção de bens e serviços, atualização tecnológica, social, política, modernização institucional e uma melhoria significativa da condição humana. De fato, o desenvolvimento não pode ser alcançado sem a participação de pessoas (grupos étnicos).

Para Brasseul (1993, p.11),

desenvolvimento é crescimento econômico, é mais que uma melhoria na distribuição do bem-estar material nos países de baixa renda. É a melhoria da alimentação, serviços de saúde e educação das famílias, a redução da mortalidade infantil, a elevação da dignidade de suas vidas, [...] desenvolvimento econômico refere-se a todos os efeitos complexos do crescimento, pretendidos ou não, benéficos, prejudiciais ou neutros: mudanças nos tipos de bens produzidos, nos métodos de produzi-los e na estrutura do emprego. Também é usado para denotar mudanças na taxa de crescimento populacional, comércio exterior e urbanização, e na distribuição do bem-estar material.

No mesmo sentido, Bialès (1996), define desenvolvimento como sendo um conjunto de mudanças observáveis no sistema econômico e social que condicionam o crescimento. O desenvolvimento é, então, uma ação qualitativa que envolve mudanças nas estruturas demográficas, sociais e mentais que promovem e acompanham o crescimento econômico. Isso resulta em uma melhoria no bem-estar de toda a população.

O desenvolvimento é todo um conjunto de transformações nas estruturas culturais, permitindo não apenas a aparência do crescimento do produto, mas também a sustentabilidade desse crescimento no período histórico (BEZBAKH P. et al, 1981). Este conceito, portanto, tem várias definições, mas todas convergem para o crescimento e o bem-estar, seja em quantidade ou em





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

qualidade (econômica, social, política ou cultural).

O entendimento de desenvolvimento na visão de Dallabrida (2007), é que o mesmo decorre de dinâmicas territoriais, que ocorrem por meio de um conjunto de fatores e ações que englobam os agentes/sociedade e seus interesses diretos ou indiretos (social, econômicos, ambiental, cultural e político), dentro de um espaço, de uma dimensão global, que dentro das ciências sociais pode ser compreendida como local, regional ou dentro de um território.

Allebrandt, (2018), vai na mesma linha de Dallabrida, em que ele entende que o desenvolvimento local é determinado ou condicionado por um conjunto de dimensões: econômica, social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica, dimensões que mantêm relativa autonomia umas em relação às outras.

Este autor ainda aponta que as discussões sobre o desenvolvimento iniciam através do local, a partir dos próprios atores locais, onde, por meio deles, focalizam nas ações de desenvolvimento com demandas/prioridades e apelo local, ao invés da ótica do planejamento centralizado (ALLEBRANDT, 2018).

Acerca das discussões sobre desenvolvimento, tem se a ideia de que a sociedade é parte fundamental no desenvolvimento, em que sua participação se torna extremamente relevante nas discussões de políticas públicas, se integrando a todas dimensões que compõem o desenvolvimento. Pois não tem como dissociar o sujeito das questões do desenvolvimento, pois sem ter o cidadão, não haveria porquê e para quem desenvolver (RIBAS, 2017).

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

### *Apresentação da República de Benin*

A ex-colônia francesa, Dahomey, atualmente a República de Benin, faz parte de todos os países da África negra, denominada “África Subsaariana”. Está localizado precisamente na África Ocidental e está classificado entre as 10 economias mais dinâmicas do mundo. Com uma área de 114.763 km<sup>2</sup> e uma população de 11,49 milhões de habitantes, compartilha uma fronteira comum com o Togo a oeste (620 km), com a Nigéria a leste (750 km), com Burkina Faso (270 km) e Níger (190 km) ao norte e, ao sul, faz fronteira com o Oceano Atlântico (120 km de costa no Golfo da Guiné) (INSAE, 1992).

Desde 1990, é um país unitário com um sistema presidencialista em que o presidente é chefe de estado e chefe de governo, o poder executivo está nas mãos do governo, enquanto o poder legislativo é compartilhado entre o governo e o parlamento. O judiciário é independente dos dois primeiros. A constituição em vigor foi promulgada em 1990. A organização do país é descentralizada. A cidade de Cotonou é a capital econômica, Porto-Novo a capital administrativa





e Abomey a capital histórica (INSAE, 1992).

O território beninense é dividido em 12 departamentos e 77 municípios. As principais disposições relativas à organização territorial são estabelecidas pela lei 97-028, de 15 de janeiro de 1999, relativa à “organização da administração territorial da República de Benin”. Assim, entre dezembro de 2002 e janeiro de 2003, foram organizadas as primeiras eleições municipais sendo o poder até então posto nas mãos de prefeitos ou chefes de distritos urbanos de grandes cidades, indicados pelo executivo. Os 77 novos municípios assim criados são chefiados por prefeitos, escolhidos dentre os conselheiros municipais, eleitos por sufrágio universal direto e por votação majoritária.

Benin é a sede de civilizações antigas e brilhantes que foram construídas em torno de reinos centrados nas cidades-estados. Sua história corresponde à de seus vários reinos: reinos de Allada, Abomey, Porto-Novo, Kétou, Tchabê, Nikki, Kouandé e Djougou. A população do país tem características bastante específicas, tanto no Sul quanto no Norte. Observa-se, particularmente, que esta diversidade é decorrente das sucessivas migrações de povos, ou seja, grupos étnicos, muitas vezes empurrados para os territórios, seja por causa de guerras ou em busca de condições socioeconômicas favorável ao desenvolvimento coletivo ou à sustentabilidade das regras sociais, econômicas e demo culturais (Dévérin, 2004).

Os povos do norte são histórica e geograficamente bem distintos dos do Sul como um todo. Assim, existem aproximadamente 43 grupos étnicos divididos por razões de homogeneidade em onze (11) grupos sócio étnicos. Pelas mesmas razões, são escolhidos três grupos linguísticos, dois dos quais numericamente dominantes: o grupo de idiomas “KWA” na parte sul (Centro-Sul e Sul), o grupo “GUR” no norte e os “Outros” não podem ser classificados nos dois primeiros e qualificado como “Voltaico” sempre no norte. Cada grupo ou subgrupo possui variações e a intercompreensão nem sempre é automática (RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, 1992).

Observou-se que no atual cenário do Estado moderno, os centros urbanos e a maioria das regiões de Benin são multiétnicas, mas antes da modernização, ali se encontrava, entre outros, os segmentos sociais étnicos mais importantes (Quadro 1).

**Quadro 1. Principais grupos étnicos: Norte/Sul**

Grupos por territórios	Segmentos Sociais Étnicos
<b>Grupos Étnicos do Norte</b>	Presumia-se que os indígenas dentre os quais se classificassem os Paragourma agrupassem os Gourmantchés e vários grupos dos Atacora (Gangamba, Niendé, Berba, Somba, Natimba, Souraba), sendo os mais característicos os Betammaribe. Elementos de origem Mossi, incluindo Boulba, Woaba, Tankamba, Yowa ou PilaPila e Tanéka e Gourounsi do Nordeste, incluindo na fronteira do Togo, o Temba também chamado Cotokoli e Logba ou Dompagol.
<b>Grupos Étnicos do Sul</b>	No Sul, encontra-se os grupos sociais étnicos Adja-Fon que se formaram localmente após o impacto cultural e político dos elementos iorubás da atual Nigéria. Ele é afiliado a este grupo Adja-Fon, o





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

	Holli e o Mahi. O grupo iorubá-nago e outros grupos étnicos relacionados formam um segmento separado no sul. Os Peuls são geralmente povos nômades que vivem à margem das comunidades negras.
--	---

Fonte: elaborado pelos autores com base em COMEVIN, 1981.

A esses segmentos étnicos (Quadro 1), devem ser adicionados os crioulos brasileiros: descendentes de ex escravos e mulatos que retornaram a Benin como intermediários dos comerciantes de escravos ocidentais, depois traficantes de óleo de palma e que formaram cidades como Porto- Novo, Ouidah e Agoué. As grandes famílias de Dahomey mantinham nomes de família como: D'Almeida, Da Costa, De Souza, De Medeiros, D'Oliviera, De Campos, Sastre, Sacramento (COMEVIN, 1981).

Assim, sob considerações sociolinguísticas e culturais, o primeiro, “os nortistas” se identificam mais com as populações de Burkina-Faso ou do Níger e o segundo, “os sulistas” se sentem mais próximos de seus vizinhos na Nigéria ou Togo, com quem eles compartilham afinidades linguísticas, culturais e tradicionais idênticas (COMEVIN, 1981).

Do exposto, três regiões étnicas e culturais se destacam em Benin, cada uma dominada por um grupo sempre mais numeroso que as outras. O Sul e o centro-sul são marcados pela área cultural e étnica do Adjatado com uma preponderância de grupos étnicos e afins Mahi, Sahoué, Ouatchi, Gun, Aizo, Adja e Fon caracterizados pela predominância numérica do último (o grupo Fon), que constitui aproximadamente 45,52% da população total de Benin, a maioria, portanto, em nível nacional e seguida pelo grupo Adja, estimado em aproximadamente 15,73%. Mais ao extremo sul de Porto-Novo, o grupo iorubá e os grupos étnicos vizinhos, incluindo o Nago, o Chabé, o Idatcha, o Mokolés e “Outros”, constituem quase 12,66% da população do Benin (COMEVIN, 1981). A parte norte, comumente conhecida como Norte, reúne em seus dois departamentos (Borgou e Atacora) segmentos étnicos bastante fragmentados por seu número. No departamento de Borgou, o Bariba ao qual os Boo estão afiliados, o Boko é estimado em 8,6% do total nacional e constitui, com o Batonu: 9,46%, os grupos étnicos mais importantes nos dois departamentos do norte. Também se encontra os grupos étnicos Dendi, Yoa-Lopka, Otamari, Peul e os “Outros” (RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, 1994).

O pluralismo sócio étnico deve, portanto, ser entendido como a diversidade dos povos que compõem o estado beninense. Essa diversidade étnica e cultural não pode ser reduzida a uma unidade homogênea. Como outros países africanos, Benim é um estado multiétnico e multicultural, pelo menos como é caracterizado.

Em todas as áreas da vida (social, cultural, política, econômica), o tradicional acaricia o moderno, no nível espiritual, a geomancia e o ocultismo tradicional coexistem com as religiões importadas, no nível do pensamento, conservadorismo, filosofia, ciência e outros conhecimentos modernos são justapostos. O cristianismo é praticado por cerca de 35,4% da população e é marcado por uma grande influência da Igreja Católica com 25,9% dos fiéis, o Islã com 20,6% dos praticantes e as chamadas religiões reveladas, o os adeptos de diferentes religiões tradicionais são estimados em 35% (RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, 1994).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Apesar dessas estatísticas, a sociedade beninense permanece globalmente politeísta e sincrética, onde o visível e o invisível se misturam em todas as arenas, a iniciação e a crença nas divindades e nas forças do cosmos são significativas, os cultos do “Vodun”<sup>5</sup> e “Guèlèdè”<sup>6</sup> são os mais conhecidos. Além disso, a lei romano-germânica é reforçada ou complementada em sua aplicação pelo “Le Coutumier du Dahomey”, que é um tipo de código civil local que transmite e perpetua os direitos e usos ancestrais ou habituais. Certas relações sociais, como casamentos e heranças, que não são regidas pelo direito moderno, permanecem atuais e são tratadas em seus efeitos (litígios) pelo código de direitos tradicionais na aplicação do “Le Coutumier du Dahomey”. Essa diversidade é um trunfo para o desenvolvimento (AGBOTON, 1997).

## *Vantagens da diversidade étnica*

A diversidade étnica é uma mina de possibilidades no desenvolvimento territorial. A riqueza de perspectivas e experiências traz uma variedade de idéias, perspectivas, conhecimentos e habilidades que podem melhorar significativamente a capacidade de prosperidade de uma comunidade.

Pode-se ainda dizer que a diversidade étnica constitui uma dinâmica irreversível para o desenvolvimento territorial e a unidade nacional dos estados onde existe pluralidade étnica, pluralidade de práticas religiosas e multilinguismo. A cultura serve como um cinto de transmissão e deve ser capaz de incutir o dinamismo da integração étnica porque, além das fronteiras étnicas, interestaduais ou intranacionais, os povos estão ligados por um passado histórico, laços seculares etc. Por um lado, a diversidade étnica cria coesão entre as diferentes entidades. É um fator convincente de cooperação e coexistência entre os povos (AMSELLE, J.L.; M'BOKOLO, 1999).

É muito comum na África a mistura étnica, em que um determinado grupo se comunica em várias línguas ao mesmo tempo, o que duplica os modos de diálogo entre grupos culturais e países vizinhos com relações comerciais muito próximas.

A língua Fon, por exemplo, é falada no Sul, no centro-sul e também no Norte; a língua ioruba é falada no Ouémé / Plateau (Sul de Benin), nas colinas (no centro) e em certas regiões do norte (Nikki, por exemplo). As línguas proporcionam uma unidade linguística e até social para esses povos. Melhor ainda, existem sobrenomes como a família Hountondji em Abomey (Zou), em Toffo (Atlântico), em Porto-Novo (Ouémé); a família Houngbédji em Ouidah, Tori (Atlântico), Porto-Novo (Ouémé); a mesma coisa no Norte também. Parece, portanto, que essa convergência antropológica constitui um valor cultural capaz de forjar o sentimento de pertencer à mesma identidade para o aprimoramento das culturas regionais e, portanto, pode ser considerado como

<sup>5</sup> A palavra Vodun designa o que é misterioso para todos, independentemente da hora e do local, portanto, o que é divino (MAUPOIL, 1943, p. 54).

<sup>6</sup> Guèlèdè: é uma sociedade secreta ligada aos iorubás (uma das maiores populações do continente, que há muito vive a oeste do curso inferior do rio Nigéria). Em Benin, este ritual é principalmente ativo nas regiões de Kétou, Pobè e Savè. É marcada por canções, ritmos e danças de máscaras (Afrik.com, 2019).





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

unidade e integração regional (OJO, 2007).

Em termos de alimentos, há uma infinidade de produtos agrícolas muito variados de uma região para outra, o que permite que as pessoas exportem seus produtos agrícolas de uma região para outra. Assim, abacaxi, milho, palmeira preta e outros produtos cultivados no sul do país são vendidos não apenas no sul, mas também no centro e norte do país. Da mesma forma, tubérculos de inhame, cebola e muitos outros produtos cultivados principalmente no Norte também são vendidos no Sul, o que promove o comércio local, que é um fator determinante no desenvolvimento territorial (OJO, 2007).

Deste modo, constata-se que a diversidade étnica também é uma fonte de inteligência coletiva e competência coletiva. Os diferentes grupos étnicos são facilmente reunidos para trabalhar em equipe e essa colaboração permite uma ação coletiva mais eficiente e mais elaborada, porque repousa na qualidade e na criatividade de uma experiência de grupo que é a soma das inteligências individuais dos diferentes atores que formar a comunidade e também a capacidade coletiva de compreensão, reflexão, decisão e ação.

A diversidade étnica também tem consequências negativas para o desenvolvimento de uma comunidade, que serão discutidas no próximo sub item.

## *As desvantagens da diversidade étnica*

Com demasiada frequência, a diversidade tornou-se a fonte de problemas e não uma força para o desenvolvimento social e econômico. Em todo o mundo, as tensões étnicas estão se intensificando. A divisão da sociedade em facções opostas, segmentada em uma multidão de comunidades, tem um impacto negativo na vida de nossas comunidades. O aspecto negativo está muito ligado ao desacordo (divergência de valores, necessidades, interesses, opiniões, metas ou objetivos). Essas diferenças dão origem a certos comportamentos, como debate, argumento, competição, manobras políticas, “derrubamento”, agressão e hostilidade que se opõem à consecução de objetivos coletivos. A dimensão afetiva é caracterizada pelas chamadas emoções “negativas”, como raiva, medo, frustração, ciúmes (BACO, 2007).

Em Benin, a construção negativa da diferença entre grupos étnicos minoritários e o grupo majoritário “Fon” em geral, e em particular o Fon do Centro-Sul (Abomey), marcado pela impregnação histórica dos Danhomè (reinos de Abomey e vassalos), refere-se às relações políticas e culturais anteriores de Daomé e às monarquias tradicionais e, especialmente, à ação de escravidão deste reino. Apesar da mistura e coesão entre grupos étnicos, certos estigmas permanecem constantes e assumem uma conotação política mais ou menos aberta, articulando as relações atuais entre os vários grupos étnicos e regionais (NASSIROU, 2006).

Até 2020, certas alianças/acordos, principalmente o casamento, ainda são proibidos entre certos grupos étnicos. Nas relações políticas e sociais do período anterior e nas lutas internas travadas pelos territórios pré-coloniais, ainda há um sentimento de vingança de alguns, um ressentimento





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

de frustração dos outros. Assim, um dos meios de governo dos principais grupos de Daomé no dia seguinte à independência, a arma preferida e tradicional de seu arsenal ideológico é o “tribalismo” ou o que é designado como tal (TOSSOU, 2008).

Esse espectro ideológico, sua sombra espessa escurece toda a vida política e introduz um fator permanente de divisões e uma divisão artificial e perigosa entre o povo. O tribalismo expressa a manifestação ou reificação do pertencimento étnico ou regional, a preferência daquele com quem compartilha afinidades “primordiais” de ordem étnica, linguística, cultural ou regional e sua transposição para os espaços públicos sociais, políticos e administrativos. Sempre há tendências hegemônicas relativas das populações de diferentes regiões em sua comunidade de ação política em relação a seus concidadãos do sul. Clientelismo, regionalismo, tribalismo, guerra de liderança entre grupos étnicos, regionalização de projetos (distribuição desigual de projetos, o caso de postes solares, água, mercados, centros de saúde onde algumas regiões são inundadas, outras não têm nada) são males dos quais a sociedade sofre diariamente (SOMÉ, 2009).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal desta pesquisa foi analisar a questão da identidade no processo de desenvolvimento territorial na República de Benin, avaliando quais as vantagens e desvantagens para o Desenvolvimento Territorial, proporcionado pela heterogeneidade do País.

Neste sentido, constatou-se que a diversidade étnica é uma mina de possibilidades. A riqueza de visões e experiências traz: uma variedade de ideias, perspectivas, conhecimentos e habilidades que podem melhorar significativamente a capacidade de prosperidade de uma comunidade. No entanto, os benefícios que a diversidade pode trazer para o desenvolvimento dependem do nível de coesão da comunidade. As sociedades que atingem um alto nível de coesão social estão bem posicionadas para realizar seu potencial social e econômico. Embora a diversidade étnica muitas vezes tenha causado distúrbios e desestabilização civis, não é tanto a causa do conflito que é a falta de coesão social entre os grupos étnicos. A diversidade étnica não é, por si só, benéfica nem prejudicial ao desenvolvimento; permite o desenvolvimento e a deterioração de uma comunidade. Infelizmente, a maioria das sociedades não conseguiu estabelecer e manter coesão social suficiente para impedir a desintegração das comunidades e tirar proveito do potencial positivo de sua diversidade.

Com relação a República de Benin, o país sofreu uma erosão do capital social nas últimas décadas, com cidadãos e comunidades cada vez mais desconectados um do outro. Independentemente da etnia, muitos compartilham o mesmo sentimento de decepção e frustração com o fracasso dos esforços uns dos outros nas últimas décadas para melhorar as relações interétnicas

Para combater a crescente polarização étnica no país, as autoridades adotam há algum tempo uma política de planejamento regional que visa reduzir as disparidades entre os territórios: trata-se da descentralização do poder no nível local e da desconcentração de serviços para uma





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

gestão territorial mais equilibrada. Assim, o objetivo não era resolver conflitos sociais, mas evitá-los, criando, desenvolvendo e apoiando os componentes básicos da comunidade - ou seja, estabelecendo relações de confiança entre as pessoas e grupos; criando programas para incentivar ainda mais a coesão social através das barreiras étnicas.

O objetivo é estimular a mudança cultural - criar uma comunidade baseada em valores compartilhados, nos princípios de inclusão e integração social. Isso permitiria que os grupos étnicos aprendessem mais a desenvolver relacionamentos e construir confiança, o que os encorajaria a ir além de seu ambiente e a se relacionar com pessoas que normalmente não conheciam, pertencentes a diferentes grupos étnicos. Isso permitirá que eles vejam o mundo através dos olhos de outro líder, cujas opiniões sejam provavelmente muito diferentes das suas, e mudem a maneira como constroem relacionamentos em suas vidas. Eles aprenderão a reconhecer, entender seus pontos em comum e até se unir a eles, em vez de deixar que suas diferenças atrapalhem o desenvolvimento dos relacionamentos. Quando uma relação de confiança é estabelecida, os líderes abrem suas redes sociais, o que permite a integração de grupos étnicos que antes viviam isolados.

Como a luta pela coesão social é uma ocorrência diária, outras ações também devem continuar a fortalecer ainda mais os laços entre os povos. Assim, os líderes devem, através de outros projetos, conectar ainda mais os vários grupos de pessoas da comunidade, a fim de fortalecer os elos fracos que impedem o progresso social e econômico da comunidade. Relacionamentos fracos são mais distantes, enquanto vínculos fortes são estabelecidos com pessoas que compartilham um ambiente sociológico semelhante ao deles, como família, amigos íntimos, associados. Relacionamentos próximos têm vantagens em uma comunidade porque apoiam a solidariedade, são mecanismos essenciais para mobilizar recursos, ideias e informações, seja para procurar emprego, resolver um problema, responder a uma crise, lançar um novo produto, pesquisar um serviço, estabelecer um novo negócio etc. Esse tipo de relacionamento também é essencial para o ambiente criativo de uma comunidade, pois facilita a rápida integração de novas pessoas e a absorção de novas ideias. A coesão social gerada por fortes laços reduzirá o risco de conflitos étnicos e promoverá o desenvolvimento econômico sustentável.

Neste estudo, observa-se um comportamento em não há mais como aceitar o desengajamento social e a separação social dos vários elementos da sociedade. As sociedades compostas por vários grupos étnicos são propensas à agitação e instabilidade civil, o que dificulta o processo social e econômico das comunidades, bem como o desenvolvimento sustentável. Para resolver esse problema social fundamental, se entende ser necessário uma mudança orgânica, com base no reconhecimento comum da singularidade humana. A distância social e emocional entre pessoas de diferentes etnias deve ser superada por uma estreita associação e pela criação de vínculos entre os indivíduos. As comunidades que intencional e sistematicamente fortalecem os vínculos de confiança entre pessoas de diferentes etnias aumentam seu nível de coesão social, permitindo colher os benefícios da diversidade e, ao mesmo tempo, reduzindo o risco de conflitos destrutivos.

Assim, este estudo cumpriu com seus objetivos e ainda oportunizou aos investigadores, uma





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

aproximação acerca das questões culturais da República de Benin, bem como, uma ampliação no conhecimento sobre o referencial teórico que norteou este estudo.

## REFERÊNCIAS

AGBOTON, A. M. Gaston. **Culture des peuples du Bénin**. Édition Présence Africaine.1997. (Tradução pelos próprios autores)

AFRIK.COM. **Bénin: le “GUÈLÈDÈ” ou la société secrète des femmes**. (Tradução pelos próprios autores). Disponível em: <https://www.afrik.com/benin-le-guelede-ou-la-societe-secrete-des-femmes>. Acessado em 15/08/2020.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Escopo Teórico. In ALLEBRANDT, Sérgio Luís, TENÓRIO F.G. (Orgs). **Controle Social de Territórios: Teoria e práticas**. Ijuí: Unijuí. 2018. p. 29 a 44.

AMSELLE, J.L.; M'BOKOLO. **Au cœur de l'ethnie, tribalisme et État**. Paris: La découverte. 2e édition. 1999. 225 p. (Tradução pelos próprios autores)

BACO, Mohamed Nasser. **Gestion locale de la diversité au Nord Bénin: éléments pour une politique publique de conservation de l'agro-biodiversité de l'igname (Dioscoreaspp)**. Thèse Présentée à l'Université d'Orléans pour obtenir le Grade de Docteur de L'université d'Orléans, 2007.407p. (Tradução pelos próprios autores)

BEZBAKH P. et Al. **Dictionnaire de l'économie**. Paris: édition Larousse, 1981. 638p. (Tradução pelos próprios autores)

BIALES Christian. **Dictionnaire d'économie et des faits économiques et sociaux contemporains**. Paris: Ed. Foucher. 1996. p.297. (Tradução pelos próprios autores)

BRASSEUL, J. **Introduction à l'économie du développement**. Paris: Économie Rurale. 1993. 206p. (Tradução pelos próprios autores)

BRUNEEL, Emmanuelle. **L'altérisation de la pluralité sociale via la rhétorique de “la diversité” dans le discours d'organisations françaises: une analyse sémio-communicationnelle**. Sociétés Plurielles, Presses de l'INALCO, 2018. (Tradução pelos próprios autores)

COMEVIN, John. **Des origines dahoméennes à nos jours**. Les éditions G.P. Maisonneuve e Larose. p.42-48. 1981. (Tradução pelos próprios autores)

COLLERETTE, Pierre; DELISLE, Gilles; PERRO, Richard. **Le changement organisationnel: Théorie et pratique**. Presse de l'Université du Québec. 1997. 173p. (Tradução pelos próprios autores)





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

autores)

DALLABRIDA, Valdir Roque. **A gestão territorial através do diálogo e da participação**. IX Coloquio Internacional de Geocrítica sobre los problemas del mundo actual. soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales. Porto Alegre. 2007.

DEBOUT, Christophe. **Méthodologie quantitative et études descriptives**. 2012 (Tradução pelos próprios autores)

DRAMANI-ISSIFOU, Zakari. Un paradoxe culturel au nord-ouest du Bénin : Djougou et l'aire dendi, in JOUBERT, Hélène; VITAL, Christophe. **Dieux, rois et peuples du Bénin : arts anciens du littoral aux savanes**, Paris, 2008, p. 94-105. (Tradução pelos próprios autores)

INSAE (Instituto Nacional de Estatística e Análise Econômica), **Características socioculturais e econômicas**. 1992.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MERCIER, Paul. **Tradition, changement, histoire Les «Somba» du Dahomey septentrional**. Paris : éd. Anthropos. 1968, 538 p. (Tradução pelos próprios autores)

MAUPOIL, B. **Géomancie à l'ancienne école des esclaves**. Paris: Institut d'Ethnologie. 1943. 694 p. (Tradução pelos próprios autores)

NADEL S. F. **The Nuba: An anthropological study of the Hill tribes Kordofan**. 1971. (Tradução pelos próprios autores)

NASSIROU, Bako-Arifari. **La gestion de la violence xénophobe dans le jeu politique au Bénin**. 2006. (Tradução pelos próprios autores)

NORONHA, Daisy Pires; FERREIRA, Sueli Mara S. P. Revisões de literatura. In: CAMPELLO, Bernadete Santos; CONDÓN, Beatriz Valadares; KREMER, Jeannette Marguerite (Orgs.) **Fontes de informação para pesquisadores e profissionais**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

OJO, P. **Gangbe Brass Band. Partager notre culture avec les autres peuples du monde**. West Africa Review, n° 10. 2007. Disponível em: <http://www.africaknowledgeproject.org/index.php/war/article/view/269>. Acessado em 15/08/2020.

PERROUX, François. **L'économie du xxème siècle**. Paris : PUF, 1964. 155 p. (Tradução pelos próprios autores)

PEHAUT, Y. **L'histoire du Dahomey, Cahiers d'outre-mer**, 17, 65 : 106-109. 1964. (Tradução pelos próprios autores)



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

POINT, Sébastien. **La Charte de la diversité regards sur le discours des entreprises signataires.** Management & Avenir, n° 8, p. 61-85. 2006. (Tradução pelos próprios autores)

PNUD - Programme des Nations Unies pour le Développement. **Rapport mondial sur le développement humain.** 2001. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2001\\_fr.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2001_fr.pdf). Acessado em 15/08/2020.

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN. **Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique, Deuxième recensement de la population et de l'habitat.** 1994.

\_\_\_\_\_. **Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique, Caractéristiques socio-culturelles et Économiques.** 1992, 15 p. (Tradução pelos próprios autores)

\_\_\_\_\_. Lei n° 90-32 de 11 de dezembro de 1990, que institui a República do Benin, 42 p.

RIBAS, Taciana Angélica Moraes. **Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Missões.** Ijuí, 2017. 168f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) -Unijuí, Ijuí.

SANNI, Mouftaou A. Langues parlées au sein du ménage et assimilation linguistique au Bénin. In: **Cahiers québécois de démographie.** 46 (2), 219–239. 2017. (Tradução pelos próprios autores)

SANNI, Mouftaou A.; ATODJINO, Mahouton C. Estado e dinâmica das línguas nacionais e da língua francesa no Benin. Quebec: **Observatório Demográfico e Estatístico do Espaço Francófono / Universidade Laval,** (Coleção ODSEF Research Report), 2012.

SANTOS, Diego Junior da Silva; PALOMARES, Nathália Barbosa; NORMANDO, David; QUINTÃO, Cátia Cardoso Abdo. Raça versus etnia: diferenciar para melhor aplicar. **Revista Dental Press J Orthod.** V. 15, n. 3, p. 121-124, May-June. 2010.

SARDAN DE, Olivier. **Curso introdutório ao desenvolvimento da África em mudança.** formação INADES, Les éditions du Flamboyant, 1973, p.216.

SOMÉ, CONSTANTIN. **Pluralisme Socio-Ethnique et démocratie: Cas du Bénin.** Mémoire, 2009, 152 p. (Tradução pelos próprios autores)

TOSSOU, M. Rogatien. **Ethnicité et élections dans le Bénin du renouveau démocratique: le scrutin législatif du 28 mars 1995.** 2008. (Tradução pelos próprios autores)

UNESP. **Tipos de Revisão de Literatura.** 2015. Disponível em: <file:///E:/tipos-de-revisao-de-literatura.pdf>. Acessado em 26/07/2020.

WIEVIORKA, Michel. **Une Société fragmentée: Le multiculturalisme en débat.** Paris : La Découverte. 1996. (Tradução pelos próprios autores)







**ST2 – TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

**LEVANTAMENTO E ANÁLISE COMPARATIVA DA GOVERNANÇA NO AMBIENTE  
DE SEIS REGIÕES GEOGRÁFICAS IMEDIATAS DO IBGE NA AMAZÔNIA  
(BRASIL)**

**SURVEY AND COMPARATIVE ANALYSIS OF GOVERNANCE IN THE  
ENVIRONMENT OF SIX IMMEDIATE GEOGRAPHIC REGIONS OF THE IBGE IN  
THE AMAZON (BRAZIL)**

Marcilio Lima de OLIVEIRA<sup>1</sup>, Carlos Alberto PIACENTI<sup>2</sup>

**Resumo:** O esforço de identificação, mapeamento e aferição da qualidade institucional em uma experiência concreta das Regiões Geográficas Imediatas do IBGE na Amazônia brasileira, enriquece a compreensão da relação das capacidades governativas e o desenvolvimento baseado em valores locais. O objetivo deste estudo é analisar se a qualidade institucional representa uma pré-condição endógena local. Para tanto, estruturou-se o Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR). Ao todo, foram investigadas cinquenta e dois municípios distribuídos em seis regionais alvos. Como contribuição, este estudo fornecerá novos elementos alusivos aos modelos de governança para que os atores locais formulem suas próprias estratégias sobre os espaços de interesses administrativos, e, por extensão, altere as condições sociais vigentes.

**Palavras-chave:** Qualidade institucional. Desenvolvimento regional. Capacidades governativas municipais.

**Abstract:** The effort to identify, map and assess the degree of government capacities and their relationship and limitations of socioeconomic potential in a concrete experience of the Immediate Geographic Regions of the IBGE in the Brazilian Amazon, enriches the understanding of the relationship of government capacities and levels of regional development. The objective of this study is to analyze if the institutional quality represents a local endogenous pre-condition. For this purpose, the Regional Governmental Capacity Index (ICGR) was structured. In all, fifty-two municipalities distributed in six regional targets were researched. As a contribution, this study will provide new allusive elements to governance models so that local actors can formulate their own strategies on administrative spaces of interest, and, by extension, change current social conditions.

**Keywords:** Institutional quality. Regional development. Municipal governance capacities.

<sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE. E-mail: marcelio.li2@hotmail.com.

<sup>2</sup> Professor associado na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). E-mail: piacenti8@gmail.com



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## Introdução

Esse estudo faz uma reflexão sobre alguns elementos ou dimensões das capacidades governativas e sua relação com o desenvolvimento regional baseado em valores locais. O espaço territorial aqui abordado se refere às Regiões Geográficas Imediatas do IBGE (2017), cujos recortes foram definidos, entre outros critérios, a partir do polo de maior hierarquia urbana.

Não é por caso que é mais comum analisar o desenvolvimento das regiões com base nos seus aspectos socioeconômico e em suas capacidades governativas. Tais atributos são entendidos como um conjunto de instrumentos disponíveis a um dado governo regional ou municipal. As ações, os recursos e as estratégias dos distintos níveis de governança permitem imprimir orientações estratégicas para atingir novas fases de desenvolvimento. São aferidas pelas capacidades econômicas-fiscais relacionadas aos instrumentos que maximizam os volumes de recursos econômicos e tributários para a realização do gasto corrente e do gasto em investimento. Ou ainda, pelas capacidades intrínsecas à gestão, como os instrumentos de planejamento e de gestão (MONTEIRO NETO, 2014).

Entende-se que uma evolução em qualidade nas capacidades governativas oportunizam melhores condições nos espaços das interações humanas. Capacidade governativas é uma expressão na qual se acham implícitos o papel do ambiente sociopolítico com elevada complexidade de interesses e objetivos dos atores no espaço onde atuam. Portanto, sua análise auxilia nos estudos dos fenômenos socioeconômicos, das transformações na base econômica regional e no processo de desenvolvimento endógeno. Não obstante, a forma com a qual a riqueza é distribuída nas regiões, ajudam a explicar os níveis de qualidade de vida do tecido econômico e social (ROCHA JUNIOR, 2016, p. 177).

O desenvolvimento baseado em valores locais – endógeno - constitui um passo em frente em relação às políticas regionais. Caracteriza-se por comportar um desenvolvimento auto sustentado nas regiões atrasadas e defende que as instituições são essenciais para introdução de inovações conducentes à diversificação das atividades produtivas e ao acesso ao mercado. Para isso, tanto os atores locais devem chegar a acordos quanto as estratégias e aos objetivos, quanto as comunidades locais devem participar na gestão e controle das iniciativas de desenvolvimento (BARQUERO E GIL, 2015).

Na Amazônia brasileira esse processo é complexo. A acomodação dos interesses das elites econômicas e políticas com os das comunidades locais nem sempre convergem. Assim, o desenvolvimento nos recortes amazônicos envolve sempre um processo lento e requer ações e iniciativas específicas para cada lugar. Envolve ainda, mecanismos, elementos ou ações que fazem com que uma região atrasada se torne uma região avançada (FERRERA DE LIMA, 2020). Ante essas premissas, cumpre saber se a capacidade governativa é um atributo endógeno e se representa uma pré-condição ao seu processo de desenvolvimento ao longo do tempo. Esse conhecimento poderá ajudar a formular políticas públicas eficientes ou até mesmo guiar as ações coletivas para que se crie um ciclo virtuoso de desenvolvimento.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As Regiões Geográficas Imediatas do estado de Rondônia e suas unidades municipais conformam o espaço das análises. Como estratégia analítica os condicionantes serão analisados por meio da estruturação do Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR). Para tal, quatro pesquisas foram utilizadas como referência para confirmar, aplicar e comparar os resultados obtidos à luz das teorias do desenvolvimento regional e das capacidades governativas. São base para esta pesquisa os estudos de Monteiro Neto (2014), Piacenti (2016), Duarte, Drumond e Soares (2016) e Sá Barreto, Duarte e Alves (2018). Esses estudos atentaram para a importância das capacidades governativas alusivo ao desenvolvimento regional, porém, eles não questionam se tais capacidades atuam como pré-condição para fases mais avançadas de desenvolvimento das Regiões Geográficas Imediatas. Da mesma forma, não consideram a influência e o papel dos valores locais sobre a trajetória das organizações naquilo que a sociedade quer para sua região.

Além desta parte introdutória, serão apresentados os conceitos e origem das Regiões Geográficas Imediatas na segunda parte. Na terceira parte, estão as notas metodológicas empregadas neste estudo. Na parte 4, os resultados serão apresentados e discutidos. Por fim, nas considerações finais, a discussão será retomada para analisar os prós e contras das capacidades governativas rondoniense.

## Apontamentos teóricos

Seja qual for a etapa ou a dimensão do desenvolvimento a performance das instituições baliza seu desempenho. As instituições são as regras do jogo, com as quais, as interações humanas participam das organizações sociais. Elas representam os artifícios constituídos pelos homens para dar forma à sua própria interação (NORTH, 1990). Nessa linha, cabe as instituições atuar para reduzir incertezas onde transitam as interações humanas, uma vez que, os mercados não criam, espontaneamente, uma ordem capaz de promover as trocas e a ação econômica privada (BERGMIS e ZEBIELLI, 2010, p. 130).

O desenvolvimento regional, então, depende das instituições para se efetivar. Por isso, em termos conceituais, deve delimitar e circunscrever o fenômeno de forma tal, que permita diferenciá-lo dos outros, conferindo-lhe unicidade e especificidade. Em outros termos, é definido como um processo localizado de troca social sustentada que tem como finalidade última o progresso permanente da região, da comunidade regional como um todo e de cada indivíduo residente nela (BOISIER, 1996, p. 10).

Para Becker (2010) existem condicionalidades para que o desenvolvimento regional ocorra. Dentre elas, destacam-se a econômica, a social e ambiental. Enquanto a primeira se refere ao espaço de reprodução do capital físico e a social alusiva a uma melhor distribuição da renda, a segunda se relaciona a uma maior participação da população nas decisões e competências da região. Já a ambiental se refere o aproveitamento racional dos recursos naturais para manutenção e suporte dos processos produtivos, bem assim, as vantagens comparativas que deles provêm.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O desenvolvimento das regiões com base em valores locais alia-se a uma etapa ou a um processo. A etapa reflete o estágio de desenvolvimento no qual se encontra o espaço denominado região. O processo atrela-se ao um conjunto de ações, políticas e movimentos que são postos em marcha para se chegar a determinados estágios de desenvolvimento (FERRERA DE LIMA, 2016). A divisão regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias balizam esses dois aspectos. O critério para nova regionalização estabeleceu um moderno quadro de referência para o planejamento regional. Tal recorte coincide com o ano base da fonte dos dados para este estudo que se refere ao ano de 2017.

A prioridade deste estudo são as unidades municipais, mas as diferenciações abrangem também as unidades regionais, denominadas de Regiões Geográficas Imediatas (RGIs). Balizadas pelas redes urbanas e suas interconexões com os centros urbanos mais próximos, o novo quadro regional estabeleceu à luz das interações humanas, temas como: a satisfação das necessidades imediatas das populações alusivas as compras de bens de consumo duráveis e não duráveis, busca de trabalho, demanda por serviços de saúde e educação e ainda, a prestação de serviços públicos (IBGE, 2017, p. 19).

Origina-se assim, conjunto regionais, cumulativamente, agrupamentos que variam entre o mínimo de cinco e o máximo de vinte e cinco municípios e quantitativo populacional mínimo de 50 mil habitantes. Para tal combinação, foram utilizados os resultados das Estimativas da População Residente para os Municípios Brasileiros. Ressalta-se que, as convenções mencionadas foram estruturados a partir de avaliação prévia que abrangeu o total dos municípios brasileiros. Neles, foram observados temas alusivos aos fluxos de gestão pública e empresarial, aos deslocamentos para estudo e trabalho e as regiões de influência das cidades (IBGE, 2016).

Neste sentido, justifica-se a análise das capacidades governativas a partir das Regiões Geográficas Imediatas, uma vez que cada uma representa um polo articulador de seu território (IBGE, 2017). Ressalta-se que o polo que dá nome a região, pode ser um município isolado ou um arranjo populacional. Sua transposição para análise de cenários relacionados as ações, aos recursos e as estratégias dos níveis de governança permitem comparar e imprimir orientações estratégicas sobre o quanto de capacidade institucional cada uma acumula em termos de desenvolvimento regional. Além disso, quando comparadas com outros recortes territoriais, sua estrutura simples permite que o leitor desenvolva múltiplas análises para comparar diferentes opções em novos estudos.

Com base nessas premissas, é proposta, neste estudo o Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR), por meio do qual se busca aferir a qualidade institucional municipal dos conjuntos regionais do estado de Rondônia. O ICGR decorre do método original (IQIM) estruturado por Piacenti (2016), mas com adaptações destinadas à proposta um de índice mais adequado as distintas realidades Amazônicas.

## Notas Metodológicas





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Antes de apresentar o método pelo qual pretende-se atingir o objetivo deste estudo, faz-se necessário descrever a trajetória institucional dos espaços rondoniense. A maioria dos municípios foram emancipados entre os anos 1980 e 1990, sendo que a maioria deles ainda não dispõem dos meios necessários para conduzirem seus processos internos de gestão e avaliação, o que eventualmente pode influenciar de alguma maneira os valores dos índices e suas oscilações. O que é hoje o estado de Rondônia surgiu a partir do desmembramento de terras do estado do Mato Grosso. O Decreto Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, o constituiu como Território Federal e assim permaneceu até 22 de dezembro de 1981, quando se tornou uma unidade federada. O espaço está dividido em duas Regiões Geográficas Intermediária e em seis Regiões Geográficas Imediatas, as quais comportam cinquenta e dois municípios IBGE (2017). A Figura 1 apresenta a ordem de distribuição dos municípios em suas respectivas regionais.



OBSERVADR



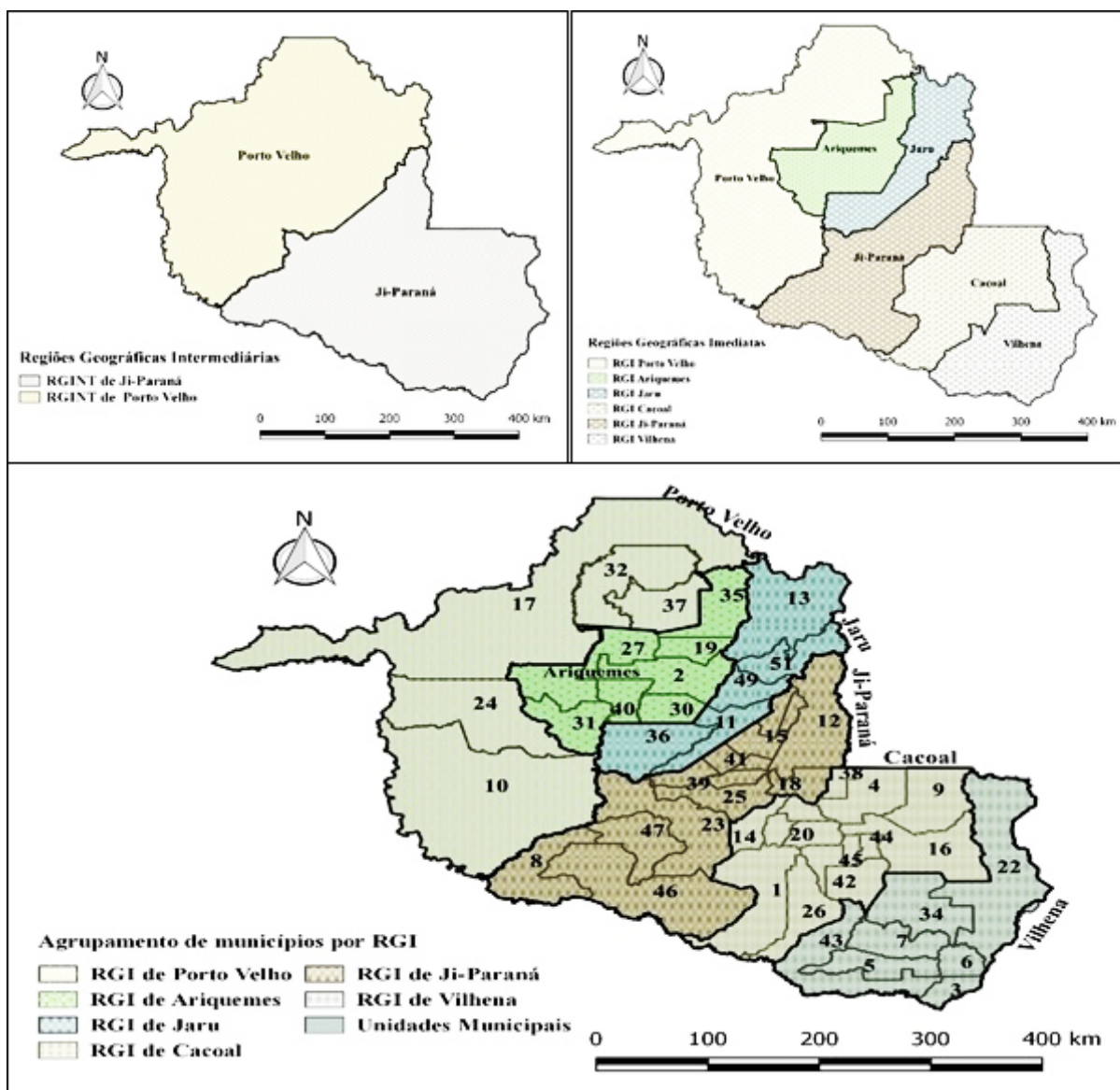


Figura 1: Estado de Rondônia: Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas e seus respectivos agrupamentos municipais.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados e informações do IBGE (2017).

Nota:

1 - Alta Floresta D'Oeste, 2 - Ariquemes, 3- Cabixi, 4 - Cacoal, 5 - Cerejeiras, 6 - Colorado do Oeste, 7- Corumbiara, 8 - Costa Marques, 9 - Espigão D'Oeste, 10 - Guajará-Mirim, 11- Jaru, 12- Ji-Paraná, 13 - Machadinho D'Oeste, 14 - Nova Brasilândia D'Oeste, 15 - Ouro Preto do Oeste, 16 - Pimenta Bueno, 17-Porto Velho, 18 - Presidente Médici, 19 - Rio Crespo, 20 - Rolim de Moura, 21 - Santa Luzia D'Oeste, 22- Vilhena, 23 - São Miguel do Guaporé, 24 - Nova Mamoré, 25 - Alvorada D'Oeste, 26 - Alto Alegre dos Parecis, 27 - Alto Paraíso, 28 - Buritis, 30 - Cacaulândia, 31- Campo Novo de Rondônia, 32 - Candeias do Jamari, 33 - Castanheiras, 35 - Cujubim, 34 - Chupinguaia, 36 - Governador Jorge Teixeira, 37- Itapuã do Oeste, 38 - Ministro Andreazza, 39 - Mirante da Serra, 40 - Monte Negro, 41 - Nova União, 42 - Parecis, 43 - Pimenteiras do Oeste, 44 - Primavera de Rondônia, 45



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

- São Felipe D'Oeste, 46 - São Francisco do Guaporé, 47 - Seringueiras, 48 - Teixeiraópolis, 49 - Theobroma, 50 - Urupá, 51 - Vale do Anari e 52 - Vale do Paraíso.

As capacidades ou incapacidades governativas, cujo esforço dispendido foi para identificar, mapear e aferir o quanto a qualidade institucional em escala municipal contribui com o desenvolvimento regional, se consolida por meio de três categorias de indicadores parciais (grau de participação, capacidade financeira e capacidade gerencial) com peso igual de (33,33%) sendo que, para cada um deles é atribuído uma nota ao município que oscila entre 1 a 6, conforme disposto na equação (01) (PIACENTI, 2016).

$$MI = \left[ \frac{X - \text{menor } X}{\text{maior } X - \text{menor } X} \times 5 \right] + 1 \quad (01)$$

Em que:

X é o dado do município.

A Tabela 1 resume a construção de cada categoria. O indicador grau de participação foi calculado por meio das variáveis que representam a efetiva participação da população nos mecanismos legais no âmbito das administrações públicas. Foi avaliado as características de oito distintos Conselho Municipais<sup>3</sup>. Entre elas, a criação, funcionamento efetivo e, atentando-se para àqueles que funcionam como instrumento de pressão alusivos as políticas públicas. Os dados deste estudo fazem distinção entre os Conselhos Municipais criados espontaneamente - movimento endógeno - e os Conselhos Municipais criados em função do imperativo de legislação<sup>4</sup>. Dadas as características específicas destes últimos, eles não foram incluídos no modelo.

Tabela 1: Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR)

Índice	Subíndices	Microíndices	Peso	Fonte
ICGR (100%) )	Grau de Participação (33,33%)	Existência de Conselhos	4,00%	MUNIC/IBGE (2018)

<sup>3</sup> Com base no estudo de Piacenti (2016) foram considerados os seguintes Conselhos: Conselho Municipal de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano ou similar, Conselho Municipal de Transporte e Tarifas, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Conselho Municipal de Cultura. Além destes sugeridos pelo autor, neste estudo serão ainda avaliados o Conselho Municipal da Mulher e Conselho Municipal de Direitos Humanos.

<sup>4</sup>Entre outros, destacam-se: Conselho Tutelar, Conselho Municipal da Saúde e o Conselho Municipal de Educação.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

	Conselhos em efetivo funcionamento	4,00%	MUNIC/IBGE (2018)
	Conselhos Consultivos	7.16%	MUNIC/IBGE (2018)
	Conselhos Deliberativos	7.17%	MUNIC/IBGE (2018)
	Conselhos que administram fundos	11,00%	MUNIC/IBGE (2018)
Capacidade Financeira (33,33%)	Existência de Consórcios	11,11%	MUNIC/IBGE (2018)
	Receita Corrente X Dívida	11,11%	MUNIC/IBGE (2018)
	Popança Real <i>per capita</i>	11,11%	MUNIC/IBGE (2018)
Capacidade Gerencial (33,33%)	Existência de Cadastro Imobiliário	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)
	Cobrança de IPTU	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)
	Instrumentos de Gestão Pública	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)
	Instrumentos Planejamento	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)

Fonte: ICGR elaborado pelos autores adaptado do modelo de Piacenti (2016).

Como se pode ver na Tabela 1, as classificações em forma de peso são persistentemente mais elevadas para os Conselhos que se definem como deliberativos e administradores de fundos, em relação, àqueles que são apenas consultivos ou formalizaram criação. A menor escala de (4,00%) pontos refletem os conselho municipais criados e em efetivo funcionamento. Os Conselhos que são apenas consultivos, o peso é maior (7.16%), porém inferior ao peso atribuído para àqueles que exercem funções deliberativas (7,17%) e administradores de fundos, cuja escala é maior (11,00%). Os procedimentos de avaliação foram sim ou não, cuja totalização foi convertido em um percentual máximo que cada unidade municipal obteve com base na quantidade de respostas afirmativas. Nas ocorrências em que as informações não estavam disponíveis foi agregado a unidade municipal o valor 1.





A categoria capacidade financeira seguiu-se os procedimentos do modelo de Piacenti (2016). Foram incluídas três variáveis: o número de consórcios criados para atender a demanda da população, com peso de (11,11%), subdividido em consórcios intermunicipais (6,11%), consórcios com o Estado (2,5%) e consórcios com o Governo Federal (2,5%). Os dados alusivos aos consórcios se restringiram as áreas de educação, saúde, social, formação de mão de obra e emprego, habitação e meio ambiente. A relação entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas (REC/DESP) serve para verificar se o município tem déficit ou superávit orçamentário. Por fim, a Poupança Real *per capita* ( $PR_{pc}$ ) foi obtida por meio da equação (02).

$$PR_{pc} = \frac{RT-OC-AB-AM-OR}{POP} \quad (02)$$

Em que:

RT = receita total;

OC = operação de crédito;

AB = alienação de bens;

AM = amortizações;

OR = outras receitas de capital

POP = população total

Assim, com base nesta expressão, foi calculada o valor da  $PR_{pc}$  para cada município e atribuída uma nota em função do valor obtido referente ao salário mínimo<sup>5</sup>.

A categoria capacidade gerencial participa com peso de (33,33) na formação do ICGR e foi composto por quatro subindicadores: i) Existência de Cadastro Imobiliário; ii) Cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); iii) Instrumentos de Gestão Pública; e, iv) Instrumentos de Planejamento, com representação de (8,33%) para cada um deles. O procedimento de avaliação estabelecido foi sim ou não convertido em um percentual máximo que cada unidade municipal poderá obter com base na quantidade de respostas afirmativas.

A existência de cadastro imobiliário pautou-se em seis variáveis: existência de cadastro imobiliários propriamente dito, cadastro imobiliário informatizado, existência de planta genérica de valores, planta genérica de valores informatizadas, existência de cadastro de ISS e a existência de cadastro de ISS informatizado. O que se refere à cobrança de imposto predial e territorial (IPTU) é composto por duas variáveis: se o município efetuava cobrança do IPTU e o ano da publicação da lei que a autorizou.

<sup>5</sup>Conforme o Decreto Presidencial de nº 8.948/2016, o valor do Salário Mínimo nominal para o ano de 2017, foi de R\$ 937,00.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A classificação de cada município dependerá do número de respostas positivas e do ano em que a lei autorizativa foi promulgada. Para os casos afirmativos da primeira variável será atribuído um percentual de 5,01%. Os 3.33% restantes serão atribuídos em função do ano de publicação da lei. Sendo o ano anterior a 1990, o município obterá nota 6 e percentual alusivo de 0.83%; para as ocorrências entre os anos 1990-2000, a nota atribuída será 5; já para os casos entre 2001 e 2010, a nota será 4; e, por fim, para os municípios cuja autorização ocorreu entre os anos 2011 e 2015, a nota será 2.

No quesito relacionado aos Instrumentos de Gestão Pública<sup>6</sup> e Planejamento<sup>7</sup> envolveram ao todo, vinte e uma variáveis, incluídas com base nas capacidades e nos limites dos governos municipais efetivarem políticas que favorecem o desenvolvimento regional. Os indicadores de gestão pública, pelo qual será verificado a existência ou não de 15 instrumentos estão divididos em quatro aspectos: faixa 01 registro entre 10 a 15 instrumentos; faixa 02 registro entre 5 a 10; faixa 03 registro entre 1 a 5 e faixa crítica, a qual corresponde a nenhum registro com previsibilidade legal no marco regulatório da gestão pública. O nível de condição para cada um dos subíndices será apresentado de acordo com a distribuição percentual em relação à média do ICGR dos municípios selecionados, conforme a Tabela 2.

Tabela 2: Faixas percentuais para o modelo utilizado.

Subíndice	Baixo	Moderado	Médio	Alto
Grau de Participação	De 0% a 15%	De 15% a 25%	De 25 a 30%	De 30% a 33,33%
Capacidade Financeira	De 0% a 15%	De 15% a 25%	De 25 a 30%	De 30% a 33,33%
Capacidade Gerencial	De 0% a 15%	De 15% a 25%	De 25 a 30%	De 30% a 33,33%

Fonte: Elaboração própria.

## Resultados e discussões

<sup>6</sup>As variáveis consideradas foram: a existência da Lei de Parcelamento do Solo, a existência de Lei de Zoneamento ou equivalente, a existência do Código de Obras e Código de Posturas, existência de lei específica de Contribuição de Melhoria, existência de Lei de Perímetro Urbano, existência de Lei de Transferência do Direito de Construir, existência de Lei de Solo Criado ou Outorga Onerosa do Direito de Construir, existência de Lei de Imposto Predial e Territorial Progressivo, existência de Lei de Operação Urbana Consorciada, existência de Lei de Concessão do Direito Real de Uso, existência de Lei de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, existência de Lei de Desapropriação com Pagamento de Títulos, existência de Lei de Direito de Preempção, existência de Estudo de Impacto de Vizinhança e a existência de Lei de Zoneamento Ambiental ou Zoneamento Ecológico-Econômico.

<sup>7</sup>As variáveis consideradas foram a existência do Plano Diretor, se o município revisou o Plano Diretor, se o município estava elaborando o Plano Diretor no ano de 2012, existência de Lei de Zona/Área de Interesse Social, existência de Lei Zona/Área de Proteção Ambiental e existência de Lei de Zona/Área de Interesse Especial.



OBSERVADR





O principal desígnio dos indicadores selecionados foi dar visibilidade às condições em que se encontram as capacidades governativas municipais no âmbito das Regiões Imediatas do estado de Rondônia. Os resultados para o grau de participação não apresentou registro de valor superior a 33 pontos. A maioria absoluta das unidades municipais se inseriram no nível baixo de participação, sugerindo um cenário de fragilidade. A Tabela 3 apresenta a distribuição dos municípios por faixa em relação aos 33,33% do subíndice grau de participação. A coluna (1) mostra os agrupamentos de municípios em algum nível de condição a partir da média ponderada obtida (base 100) e de forma que apareçam próximos uns dos outros.

Tabela 3: Distribuição por faixa percentual em relação à média estadual, segundo o Grau de Participação no Índice de Capacidade Governativa Regional ( $ICGR_{RO}$ ) dos municípios rondonienses.

GP - Grau de Participação	(1) Faixas % do Grau de Participação em relação à média do estado	(2) Número de Municípios	(3) % de Municípios	(4) Níveis de Condições
Rondônia	De 0% a 15%	38	73,08	Baixo
	De 15% a 25%	11	21,15	Regular
	De 25% a 30%	1	1,92	Moderado
	De 30% a 33,33%	2	3,85	Alto
	33,33	52	100	Total

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Ao assim fazer, procurou-se obter informações comuns as características do tecido social na efetivação de políticas públicas. A coluna (2) mostra a quantidade de municípios que se classificaram na faixas percentuais em relação à média da Unidade Federada. Na coluna (3) estão apresentados os percentuais de municípios em relação as faixas e aos níveis de condições. Os dados sobre os níveis de condições com o qual se identificou o perfil dos municípios estão na coluna (4).

Nota-se, então, pela coluna (3) da Tabela 3, que o maior percentual (73,08%) correspondem aos municípios inseridos no intervalo de 0 a 15%. Ressalta-se que esse agrupamento refletem a participação baixa da sociedade na definição de políticas públicas. No plano escalar regional, a situação difere um pouco, uma vez que apenas duas, entres as seis RGIs, que assinalaram médias relativas de (13,01) assinalada para o estado. Ji-Paraná, com escore médio de (10,25) e Cacoal, com (12,95), apresentaram os priores resultados no indicador, em questão. Na RGI de Cacoal, dez municípios, do total de 14, inseriam-se no grupo com escore baixo. Outros quatro, no grupo que representa nível de participação regular. No agrupamento regional de Ji-Paraná, os



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

resultados foram ainda piores. Com exceção de Ji-Paraná, cujo escore médio foi de (21,11), ficando acima da média estadual e regional, todos os demais municípios integrantes apresentaram baixo grau de participação.

Em relação as RGIs, com médias superiores a da unidade federativa, Porto Velho destacou-se de forma isolada, com pontuação média relativa de (16,86). Em seguida, Vilhena, registou (14,71), Jaru, com (13,47) e Ariquemes, com (13,44). Em relação a RGI de Porto de Velho, tem muito a ver com a pontuação de (33,33) assinalada pelo município de Porto Velho em função deste, sediar a administração estadual e demais poderes constituídos. Esses efeitos emanaram daquilo que Becker (2010) avaliou como resultado de uma maior participação da população nas decisões e competências da região.

Na RGI de Vilhena, constatou-se que municípios receptores de recursos adicionais provenientes da atividade do setor primário apresentaram desempenho abaixo da média regional e estadual. Foi o caso de Corumbiara, com escore relativo de (9,82) e Pimenteiras do Oeste, com (6,58) de média relativa. Por esse critério, mas na perspectiva dos setores secundários e terciário impactarem mais fortemente as estruturas municipais, o município de Vilhena, que logrou escore médio de (23,46) e assinalou nível de condição moderado.

Sob esse prisma, a RGI de Jaru e Ariquemes com médias idênticas foram influenciadas pelo desempenho dos municípios que tem como base econômica atividades relacionadas à administração pública, a arrecadação de impostos e agropecuárias. Por exemplo, Machadinho D'Oeste assinalou escore médio relativo de (25,58) e se inseriu no nível regular, a sua base econômica é a produção leiteira, a qual, seu volume foi multiplicada em mais de vinte e duas vezes, entre os anos de 2010 e 2017 (Pesquisa da Pecuária Municipal/IBGE, 2018). Adiciona-se ainda a predominância de Jaru – assinalou pontuação de (25,58) - frente aos outros municípios da região, superou em quase duas vezes a média estadual da série, sendo o único a se inserir no grau de participação moderado.

A RGI de Ariquemes pode ter sido beneficiado em função da relativa proximidade com a capital. Entretanto, com exceção do município polo, e de Buritis, cujas pontuações médias e níveis de participação corresponderam a (30,04) e (15,51), alto e Regular, nesta ordem, as demais unidades municipais apresentaram valores baixos. Sobre isso, os dados revelaram uma tendência sequenciados por municípios cuja população alterna entre 2.400 e 25.000 habitantes. Outra exceção foi o município de Guajará-Mirim (RGI de Porto Velho), cuja população é superior a 47.000 habitantes, mas assinalou nível de participação baixo.

Avaliando de forma comparativa, nota-se que os níveis de grau de participação entre as RGIs se apresenta como crítica. Contudo, a participação na RGI de Porto Velho teve desempenho ligeiramente positivo em relação as demais. Essa diferença é explicada pela maior quantidade de municípios inseridos nos níveis regular, moderado e alto (73,08%), contra (26,92%) das unidades que registraram valores entre regular, moderado e alto. A diferença é pouca mais existe e fica evidente na medida que se compara os resultados das colunas (3) e (4), ainda da Tabela 3. O raciocínio a ser feito é simples. Admitindo-se que se elevasse de (0 a 15%) para (0 a 25%) as





faixas percentuais com quais se estabeleceu os critérios para agrupar os municípios no nível de condição baixo, o resultado seria que, 94% dos municípios rondonienses se classificariam no nível baixo.

Isto sugere e recoloca o esforço que os municípios ainda precisam realizar para uma participação mais efetiva na correlação de força entre o poder público e a sociedade. As características destacadas se assemelham aos resultados identificados no estudo de Piacenti (2016), cujo resultado detectou que, 91,48% dos municípios paranaenses apresentaram valores equivalentes a baixos. Na mesma linha, os resultados de Duarte, Drumond e Soares (2016) e o de Sá Barreto, Duarte e Alves (2018).

### Comparativo do desempenho regional e municipais em relação à Capacidade Financeira

Em relação a Capacidade Financeira dos municípios rondonienses cujo cálculo foi feito por meio de três microíndices: existência de consórcio (União, Estado e Intermunicipal); receita corrente *versus* dívida e poupança real *per capita*. Pelo levantamento pode-se discutir mais a fundo os aspectos fiscais e evidenciar disparidades internas em perspectiva comparativa. Os resultados encontrados para os subíndices, em análise, estão dispostos na Tabela 4. Nota-se uma minoritária participação de municípios inserido no nível alto, sendo apenas um em toda unidade federada. Os valores baixos em (75%) das unidades municipais expõe fissuras nas capacidades fiscais.

Tabela 4: Capacidade Financeira pela decomposição dos microíndices existência de consórcios públicos, receita corrente *versus* dívida e poupança real *per capita* dos municípios rondonienses.

CF - Capacidade Financeira	Níveis de Condições	Faixas % do Grau de Participação	Número de Municípios	% de Municípios
Rondônia	Baixo	De 0% a 15%	39	75.00
	Regular	De 15% a 25%	11	21.15
	Moderado	De 25% a 30%	1	1.92
	Alto	De 30% a 33,33%	1	1.92
	Total		33,33	52

Fonte: Resultado da pesquisa.

No resultado para as RGIs, sobressaiu Ariquemes, com média de pontuação relativa equivalente a (13,92), seguida por Cacoal, com (13,30) e Jaru, com (12,89). As três apresentaram desempenho superiores à média geral rondoniense (12,88). Já as médias relativas observadas para as RGIs de Vilhena (12,73), Ji-Paraná (11,97) e Porto Velho (10,76) passa-se de um patamar abaixo da média estadual. Em sendo assim, coube ao subitem que avaliou a existência de consórcios públicos explicar, pelo menos parcialmente, tais resultados.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Detectou-se insuficiência relacionada à capacidade dos municípios formalizarem parceria em torno dos consórcios públicos. No geral, os registros observados se referem apenas aos consórcios intermunicipais, porém, em números inexpressivos. Tal cenário contrapõem a ideia que inscreve-se o instrumento que é estimular à cooperação e a colaboração entre os governos locais. Tem-se a ideia de que a partir de suas três modalidades possíveis é possível haver níveis mais elevados de desenvolvimento das regiões. Esta visão se dá, pois se constituem em alternativas práticas para atenuar o *trade-off* entre recursos decrescentes e problemas ambientais crescentes. Por exemplo, saneamento básico e manejo dos resíduos sólidos, os quais, cumulativamente, em termos de oferta nas regiões rondonienses são igualmente graves e interferem de maneira geral nos custos da administração pública. Tal característica também foi identificada no estudo de Sá Barreto, Duarte e Alves (2018 para os municípios baianos do território de identidade do sisal

Os resultados da relação entre dívidas e as receitas correntes líquidas apresentaram deterioração da capacidade fiscal nos municípios de Ouro Preto do Oeste (RGI de Ji-Paraná), Itapuã do Oeste (RGI de Porto Velho) e Alta Floresta D'Oeste (RGI de Cacoal). Essas administrações municipais destoaram das demais pela situação crítica que apresentaram. Em sentido contrário, os municípios que assinalaram relativa capacidade financeira, foram os que são polos regionais, os quais, pela ordem de desempenho foram: Porto Velho, Jaru, Ariquemes, Ji-Paraná, Vilhena e Cacoal. A performance de Rio Branco, Porto Velho e os demais polos regionais, o resultado é coerente com a função dinamizadora intrínsecas as estruturas mais consolidadas relacionadas a oferta de bens e serviços diversos.

Entende-se que, as administrações municipais com tais características são marcadas pela insuficiência de recursos como elemento fundamental para manutenção plena da estrutura administrativa e viabilizar novos investimentos. Resultados comparáveis foram encontrado em 42 municípios paranaenses em estudo realizado por Piacenti (2016). O desequilíbrio fiscal pode estar relacionado a ausência de instrumentos de gestão que afeta a capacidade de geração de receitas para o financiamento da estrutura administrativa, tal qual, a alta rigidez do orçamento por conta dos gastos com pessoal. Esses dois fatores em conjunto, ampliam os desafios para um planejamento eficiente e investimentos em áreas prioritárias.

A Capacidade Financeira sob o prima da Poupança Real *per capita* foi obtida pela expressão (2). Estimado o valor de cada município, atribuiu-se uma nota de (1) a (6) em função do valor obtido. A nota mínima (1) foi atribuída aos municípios que registraram valores entre 0 e R\$ 937,00 equivalente ao valor do salário mínimo já descontado a inflação pelo INPC vigente para o ano 2017. As demais notas foram atribuídas seguindo a mesma lógica. Pelo menos sob a média do salário mínimo pela qual foi comparada a classificação há uma certa dessemelhança entre as RGIs. Em seu conjunto, a Poupança Real *Per capita* foi, em média relativa, de (0,39 SM), sendo tecnicamente baixa, mas é positiva em termos de saldo. Os melhores resultados para as faixas entre (1 e 2 SM) foram obtidos por Castanheiras (RGI de Cacoal), com (1,74 SM), Campo Novo de Rondônia (RGI de Ariquemes), com (1,23 SM), seguidos por Jaru (RGI de Jaru), com (1,16 SM).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Já na segunda faixa entre (0,5 e 1 SM), inseriam-se ao todo, doze municípios nesse quesito, sendo a maioria deles, localizados na RGI de Ji-Paraná. Entre eles, São Miguel do Guaporé, com (0,69 SM), Nova União, com (0,67) e Teixerópolis, com (0,66). Completam ainda esse grupo, Corumbiara, Chupinguaia e Pimenteiras do Oeste (RGI de Vilhena), com média de (0,65 SM) e Santa Luzia D'Oeste e Primavera de Rondônia (RGI de Cacoal), como média de (0,52 SM).

Com relação a terceira faixa (Poupança Real *Per capita* entre 0 e 0,5 SM), nela, foram inseridos a maioria dos municípios rondonienses. Entre eles, Vilhena, com (0,39 SM), Ariquemes, com (0,37 SM), Porto Velho, com (0,35 SM), Ji-Paraná, com (0,29) e Cacoal, com (0,07 SM). Em comum, esses municípios inserem-se na tipologia de Médias Concentrações Urbanas (arranjos populacionais próximos ou acima de 100 mil habitantes). Além disso, são os polos de suas RGIs por apresentarem bases de atividades econômicas mais estruturadas com as relacionadas a Agropecuária, Indústria e Comércio e Serviços. Ilustrativamente, apenas Ji Paraná, Ariquemes e Porto Velho, juntos respondem por mais de 50% do PIB rondoniense.

Em situação de insolvência econômica crítica encontravam-se: Ouro Preto do Oeste (RGI de Ji-Paraná) com (-0,47 SM) de saldo negativo, Itapuã do Oeste (RGI de Porto Velho), com (-0,14 SM) e Alta Floresta do Oeste (RGI de Cacoal), com saldo negativo equivalente a (0,10 SM). Ou seja, pelos dados há um cenário de insolvência grave por não disporem de recursos em caixa para realizarem investimentos ou quitarem suas dívidas ao longo do tempo. Dessa forma, pode-se afirmar que, proporcionalmente, para cada habitante havia em 2017, uma dívida potencial equivalente a 0,5 SM.

A insuficiência de recursos públicos para provimento das demandas básicas da sociedade que fora revelada, se faz necessário estabelecer elos mais adequados entre os instrumentos de gestão e políticas públicas setoriais. É fundamental melhorar a gestão fiscal para alçar-se em etapas mais avançadas de desenvolvimento. Em paralelo, enquanto esta tarefa não se viabiliza e diante de um quadro geral bastante deficitário na relação despesas e receitas, ressalva-se que os resultados sinalizam também, ainda que mediano, há uma certa tendência para o equilíbrio.

Ressalva-se ainda que, como é usual neste tipo de análise comparativa, o número de habitantes ao mesmo tempo que é um critério importante sob a base de desempenho, em alguns casos podem haver desvios quando se trata de valores *per capita*. De todo modo, para os objetivos do estudo, esse indicador foi calculado sob a perspectiva da qualidade da gestão que os municípios realizam em suas contas públicas. Tão somente por isso, acredita-se que àquelas unidades municipais que sobressaíram em desempenho foi porque, internamente, se cercaram de instrumentos gerenciais e adotaram processos mais rigorosos de controle e planejamento fiscal.

## Comparativo do desempenho dos municípios rondonienses em relação à Capacidade Gerencial



OBSERVADR





A Tabela 5 mostra que, tal qual ocorreu nos outros indicadores, os valores são melhores para a faixa que corresponde ao nível moderado. Nessa faixa, apresentaram melhores desempenho os municípios mais próximos das BRs e de maneira mais acentuada naqueles que são sedes das regionais. Não obstante, os valores gerais para o conjunto regional, a escala de análise tornou-se perceptíveis as diferenças internas.

A perspectiva comparativa entre as RGIS, evidenciou que a média relativa assinalada por seu conjunto foi de (23,56). Entres as RGIs, o destaque foram as RGIs de Ji-Paraná e Cacoal. Nos dois casos, as médias relativas corresponderam a (24,3), o que significa desempenho superior à média estadual. Entretanto, ressalta-se que, no indicador em causa, a RGI de Cacoal foi a única que registrou administração municipal na condição análoga ao nível alto. Tal resultado decorreu do desempenho de Alta Floresta D'Oeste, que registrou o maior valor relativo da série, (33,33), seguida por Cacoal, Espigão D'Oeste e Rolim de Moura, com valores relativos equivalente a (32,94) para cada um deles.

Tabela 5: Capacidade Gerencial pela decomposição dos microíndices: existência de cadastro imobiliário, cobrança de imposto predial e territorial urbano (IPTU), instrumentos de gestão pública, e, instrumentos de planejamento dos municípios rondonienses.

CG - Capacidade Gerencial	Níveis de Condições	Faixas % do Grau de Participação	Número de Municípios	% de Municípios
Rondônia	Baixo	De 0% a 15%	2	3.85
	Regular	De 15% a 25%	29	55.77
	Moderado	De 25% a 30%	17	32.69
	Alto	De 30% a 33,33%	4	7.69
	Total		33,33	52

Fonte: Resultado da Pesquisa.

A avaliação da existência de cadastro imobiliário e de serviços, destinou-se a quantificar a iniciativa da administração pública para realizar intervenções que englobam estratégias para melhorar a arrecadação e reduzir possíveis lacunas operacionais que causam inadimplência. Pelos dados, em 2017, todas as 52 unidades municipais operavam com cadastro imobiliário, planta genérica de valores e cadastro de ISS. Sendo que deste resultado, (96,15%) das administrações analisadas operavam com o instrumento informatizado. A avaliação Capacidade Gerencial pela combinação das variáveis inseridas no modelo detectou que em (78,84%) das unidades municipais existia os três instrumentos nominados. Deste percentual, nove municípios não operavam com planta genérica de valores informatizadas. Com relação ao cadastro de ISS informatizado, apenas Colorado do Oeste registrou operação de forma convencional.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Isto revela que a condução tecno-administrativa dessa política quando confrontada com os resultados da existência ou não da planta genérica de valor e do cadastro imobiliário assume padrão de irregularidade na maioria desses municípios. Isso, possivelmente pode ocultar e subestimar a capacidade de arrecadação. A inconsistência insere-se ainda na fase do recolhimento, o qual é realizado sem a devida avaliação do imóvel ou sem a atualização venal com base nas melhorias por bairros do município, tal qual foi retratado no estudo de Piacenti (2016).

Em relação a cobrança de IPTU, o resultado positivo correspondeu ao percentual de (100%) das administrações municipais. Porém, é importante frisar que a condução tecno-administrativa para efetivar as operações que envolvem a arrecadação de IPTU, em quase 60% dos municípios, só veio a ocorrer a partir dos anos de 2000. Mas esse fato pode ser explicado pela condição em que se emanciparam a maior parte dos municípios rondonienses, uma vez que ocorreram entre os anos 1990 e 2000, portanto, acumulam menos do que três décadas de existência.

A análise a seguir avalia a existência dos indicadores alusivos aos instrumentos de gestão pública e os instrumentos de planejamento. Em terras rondonienses, quando distribui-se o estado em escala intramunicipal, os resultados apontaram que, até o ano de 2017, em apenas duas administrações municipais coexistiam todos os quinze instrumentos relacionados a gestão pública. Esse foi o caso de Alta Floresta D'Oeste e Cacoal (RGI de Cacoal). A particularidade de Cacoal, entre outros aspectos, alia-se ao conceito de espaço econômico regional em termos de dinâmica populacional e econômica (PERROUX, 1982).

Entre os demais municípios, um total quinze registraram entre 10 e 13 instrumentos de gestão instaurados. Já na faixa com alternância entre 6 e 9 instrumentos instituídos correspondeu ao quantitativo de vinte e duas administrações municipais. Nos registros alusivos as variações entre 1 a 5 instrumentos instaurados, corresponderam a um total de treze municípios. Não houve registro para faixa alusiva a situação crítica.

Quanto à existência de instrumentos de planejamento, em especial, o que avaliou a existência de Plano Diretor, notou-se que em vinte e nove administrações municipais o planejamento urbano se servia da ferramenta. Sendo o Plano Diretor importante para projetar e planejar intervenções nas áreas urbanas a partir de iniciativa do poder executivo, em alguns municípios já elegíveis pelo critério populacional essa política ainda tinha sido efetivada. Em outros, até mesmo sem preencher os quesitos de elegibilidade pelos quais os isentavam da obrigatoriedade de criá-los, registraram existência do Plano Diretor. Neste último aspecto, inseriam-se: São Felipe D'Oeste e Parecis (RGI de Cacoal), São Francisco do Guaporé, Urupá e Texeirópolis (RGI de Ji-Paraná), Itapuã do Oeste (RGI de Porto Velho) e Chupinguaia (RGI de Vilhena). O fato comum foi que, em 2017, seus efetivos populacionais não atingia a marca dos 20 mil habitantes necessários, em função disso, seriam inelegíveis para efetivar o instrumento, em questão. Em sentido contrário, as administrações de Guajará-Mirim, com quantitativo populacional superior a 47.000 habitantes, Cujubim, com mais de 22.443 habitantes, Alto Paraíso, com 21.743 habitantes e Nova Brasilândia, com população estimada de 20.916 (IBGE, 2017), embora elegíveis, não registraram existência de seus Planos Diretores.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Analisando agora, os resultados para a existência cumulativa das Leis de Zona/Área de Interesse Social, Zona/Área de Proteção Ambiental e Zona/Área de Interesse Especial, elas coexistiam em apenas quatro administrações municipais. Entre as RGIs, o destaque foi a RGI de Cacoal com os municípios de Espigão do D'Oeste e Rolim de Moura. Ainda, o município de Buritis (RGI de Ariquemes) e Colorado do Oeste (RGI de Vilhena). Atentando-se para apenas para os aspectos da economia e baseado na contribuição relativa de cada um, no PIB estadual alusivo ao ano de 2017, Rolim de Moura assinalou participação relativa de (2,98%), Buritis, com (1,53%), Espigão do D'Oeste, com (1,32%) e Colorado do Oeste participou com (0,78%). Quanto à localização geográfica, estão situados em pontos ou em RGIs dispersos. O quantitativo populacional, por sua vez, alterna entre 18.000 e 57.000.

Em relação a existência apenas das Leis Zona/Área de Proteção Ambiental e de Zona/Área de Interesse Especial, constatou-se a inexistência em vinte e uma administrações. Já um quantitativo de vinte e sete administrações municipais registraram existência das duas. Entre elas, as de Ji-Paraná e Ariquemes e Porto Velho. Cabe assinalar que este último, em 2017, respondeu por (38%) das atividades econômicas e (28,76%) da população em relação ao conjunto estadual, porém, tal condição não refletiu no desempenho do indicador em questão.

## Considerações finais

No presente artigo foram avaliados padrões plurais das capacidades governativas nos municípios inseridos nas Geográficas Imediatas do estado de Rondônia. Cada indicador institucional, selecionados a partir de aspectos específicos, descreveu sua finalidade e dimensionou o quanto as capacidades governativas contribui com o desenvolvimento regional. Em cada município foi possível identificar as distintas dinâmicas administrativas e níveis de interação com tecido social dos espaços analisados.

Na efetiva participação da comunidade junto aos espaços de partilha de poder, verificou-se que, mesmo sendo um fator importante e respondendo por grande parte da qualidade da gestão, os municípios rondonienses sofrem deterioração nas valores endógenos locais. No aspecto da capacidade financeira, notou-se possíveis disparidades internas com graves desajustes fiscais, embora o estudo aponte cautela em analisar esses dados em função da amostra abranger apenas um período específico (2017). De todo modo, a fragilidade financeira seria derivada da falta de recursos em caixa para cobrir os compromissos financeiros de um exercício para o outro. Talvez, em função disso, ocorreriam postergação das despesas sujeitas a correções com juros e multas, culminado com redução de oferta dos serviços essenciais.

No aspecto da Capacidade Gerencial, detectou oferta quase inexistente de meios capazes de dinamizar os núcleos governativos. Assim, poderia instaurar um conjunto de instrumento que possivelmente elevasse a qualidade institucional nas RGIS rondonienses. Essa evolução se faz necessária, uma vez que rebata na redução das desigualdades sociais, as quais “são imanentes ao espaço e se propagam pela intervenção humana sobre o mesmo”, tal qual definida por Paiva (2017, p. 132).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Em relação as três categorias de indicadores sistematizados e integrados a partir da metodologia e seleção das variáveis foram satisfatórios. A ênfase das capacidades governativas alusivas aos valores locais e no contexto das RGIs quanto ao padrão institucional, não está plenamente consolidada em termos de pré-condição para transitar em etapas mais avançadas de desenvolvimento. Provavelmente, porque que não correspondem *vis a vis* à dinâmica econômica e do tecido social. O padrão administrativo ainda se encontra estagnado e, apesar da existência de alguns instrumentos de gestão e planejamento técnico, ainda não é possível verificar o quanto de capacidade os municípios dispõem e como elas poderão contribuir endogenamente para controle do aprofundamento das desigualdades sociais e avançar para etapas mais avançadas de desenvolvimento das regiões.

## Referências

BECKER, D. F. Os primeiros resultados de uma experiência de programa de pesquisa cooperativa e interdisciplinar. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Orgs.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. p. 27-66.

BERGNIS, H. S. M.; ZERBIELLI, J. Mercados, Eficiência Alocativa e Desenvolvimento Econômico sob o enfoque da Nova Economia Institucional. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Orgs.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. p. 117-135.

BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: Ipea, n. 13, 1996.

DUARTE, L. B.; DRUMOND, C. E. I.; SOARES, N. S. Índice de Qualidade Institucional Municipal: uma aplicação para os municípios baianos. VI Semana do Economista & Encontro de egressos. Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Ilhéus – Bahia, 2016. Disponível em: <<http://www.uesc.br/eventos/viseconomista/anais/gt1-3.pdf>> Acesso em: mai. 2020.

FERRERA DE LIMA, J. O espaço e difusão do desenvolvimento regional. In: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J.; EBERHARDT, P. H. de C. (Orgs.). **Economia e desenvolvimento regional**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016. p. 15-40.

FERRERA DE LIMA, J. Desenvolvimento regional fronteiro: elementos para reflexão. In: FERRERA DE LIMA, J. (Org.). **Desenvolvimento regional fronteiro no Brasil**. Toledo/PR: Núcleo de Desenvolvimento Regional – UNIOESTE, 2020. p. 07-14.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa da Pecuária Municipal 2017**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/ppm/quadros/brasil/2017>>. Acesso em: 15 fev. 2019.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2019.** Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100923.pdf>>. Acesso em: ago. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias. Rio de Janeiro, Coordenação de Geografia, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil/IBGE. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, IBGE. 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2020.

MONTEIRO NETO, A. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. In: MONTEIRO NETO, A. (Org.). Brasília: Ipea, 2014.

NORTH, D. C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAIVA, C. A. Desigualdade e diversidades regionais. In: GRIEBELER, M. D.; RIEDL, M. **Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos.** Porto Alegre: Conceito, 2017.  
PERROUX, F. **Dialogue des monopoles et des nations: équilibre ou dynamique des unités actives?** Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 1982.

PIACENTI, C. A. **Indicadores do Potencial de Desenvolvimento Endógeno dos Municípios Paranaenses no período 1999/2013.** Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016.

ROCHA JUNIOR, W. F. da. Economia regional, instituições e governança. In: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J.; EBERHARDT, P. H. de C. (Orgs.). **Economia e desenvolvimento regional.** Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016. p. 166 -177.

SÁ BARRETO, R. C.; DUARTE, L. B.; ALVES, A. V. S. Qualidade Institucional e desenvolvimento socioeconômico dos municípios do território de identidade do sisal, Bahia. Revista de Estudos Sociais, Cuiabá, v. 20, n. 41, 2018. Disponível em: <<https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/7082/html>>. Acesso em: mai. 2020.

VÁZQUEZ BARQUERO, A; ALFONSO GIL, J. Endogenous development in the tropics: the relevance of institutions. **International Forestry Review:** Madrid, Spain vol.17 (S1), 2015.



OBSERVADR





**ST2 – TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

**DESEMPEÑO DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS BASADOS EN RECURSOS  
NATURALES EN ENTRE RÍOS, ARGENTINA EN EL PERÍODO 2015-2018**

**PERFORMANCE OF PRODUCTIVE SYSTEMS BASED ON NATURAL RESOURCES  
IN ETRE RIOS, ARGENTINA BETWEEN 2015 AND 2018**

Maria Valentina LOCHER <sup>1</sup>, Ignacio Tomás TRUCCO<sup>2</sup>

**Resumen.** El trabajo propone un análisis de la dinámica productiva reciente de la provincia de Entre Ríos, Argentina a partir del concepto de Sistemas Productivos Regionales basado en Recursos Naturales (SPR-BRN). Utilizando estadísticas secundarias se observa la evolución que tuvieron entre 2015 y 2018 los sistemas aviar, arrocero, citrícola, forestal y apícola. A partir de ello se logró poner en evidencia cierta debilidad intrínseca de los sistemas productivos basados en recursos naturales, y la consolidación de una estructura de producción y de exportaciones donde aquellos sistemas territorializados y particulares de Entre Ríos, como el aviar y el arrocero, perdieron terreno frente a las producciones agrícolas tradicionales (trigo y maíz particularmente). También se observó, aún bajo esta nueva estructura, una senda de crecimiento en los años 2016 y 2017, aunque más débil de lo necesario para retornar a los valores de 2014, lo que introduce dudas acerca de la conveniencia de esta nueva estructura con sistemas menor articulados territorialmente y un perfil exportador más deprimido.

**Palabras clave:** Sistemas productivos regionales. Recursos naturales. Entre Ríos

**Abstract** The paper proposes an analysis of the recent productive dynamics of the province of Entre Ríos, Argentina from the concept of Regional Productive Systems based on Natural Resources (SPR-BRN). The evolution of avian, rice, citrus, forestry and beekeeping systems between 2015 and 2018 is observed by secondary statistics. Based on this, it was possible to highlight a certain intrinsic weakness of the productive systems based on natural resources, and the consolidation of a production and export structure where those territorialized and particular systems of Entre Ríos, such as avian and rice, lost place compared to traditional agricultural productions (particularly wheat and corn). Even under this new structure, a growth path was also observed in 2016 and 2017, although weaker than necessary to return to 2014 values, which raises doubts about the suitability of this new structure with smaller systems. territorially articulated and a more depressed export profile.

<sup>1</sup> Docente. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. E-mail: mvlocher@gmail.com.

<sup>2</sup> Investigador asistente Conicet (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral - UNL/Conicet, Santa Fe, Argentina. E-mail: ignacio.trucco@gmail.com.



**Keywords:** Regional productive systems. Natural resources. Entre Ríos

## Introdução

Desde comienzos de los '80 el capitalismo global ha avanzado en un intenso proceso de globalización comercial, industrial y financiero, convirtiéndose en un sistema traccionado por sistemas de producción globalizados que algunos investigadores denominaron Cadenas Globales de Valor (CGV). La Argentina se sumó a este proceso general con reformas de liberalización en todos estos órdenes y consolidó su inserción internacional jerarquizando los sistemas productivos globalizados, de los cuales, la mayoría y los más importantes se basan en recursos naturales.

Sin embargo, esta narrativa puede ser fuertemente matizada ya que no todos los sistemas productivos tienen las mismas características. Incluso en el caso de sistemas globalizados es posible observar algunos más y otros menos articulados con el territorio, lo que supone diferencias significativas en términos de resultados económicos. Simultáneamente, algunos sistemas no se basan en recursos naturales sino en destrezas tecnológicas específicas, así como también otros tienen como espacio comercial la nación o la región. En términos generales, podemos indicar que, aun en el contexto del proceso de globalización, los sistemas productivos regionales adquieren formas y características distintas con resultados económicos también diferentes.

Estas consideraciones tienen consecuencias importantes en el campo de la política económica ya que no daría lo mismo cualquier sistema productivo en la elección de una senda de desarrollo, ya que el crecimiento de uno u otro impacta en los resultados económicos alcanzados por una comunidad y, por lo tanto, aparece como necesario la formación de una mirada estratégica en el mediano plazo.

En este trabajo analizaremos la evolución reciente (entre 2014 y 2017/2018) de un conjunto de sistemas productivos regionales entrerrianos con características diferentes particularmente en su articulación territorial, propondremos una serie de conceptos para su análisis sintético y haremos una breve evaluación de sus características y resultados. Esto permitirá comprender las diferencias de impacto en cada caso y la racionalidad de estrategias combinadas.

## Desarrollo

*¿Qué son los sistemas productivos regionales?*

Cuando hablamos de sistemas productivos regionales nos referimos a un grupo de actividades económicas relacionadas entre sí en torno a una actividad principal y en relación a la cual se establecen regularidades institucionales, territoriales y tecnológicas.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

El término sistemas nos remite, esencialmente, a la complejidad de las relaciones que se establecen para producir un conjunto de productos y servicios relacionados. Evitando de este modo las simplificaciones que, si bien resultan aportes muy importantes y mantienen una correspondencia estrecha, se verifican en los enfoques de Cadenas de Valor o incluso de Cadenas de Suministro. Es decir que, desde este punto de vista, en torno a una actividad principal o un producto o un insumo principal, se desarrollan múltiples actividades articuladas por diferentes relaciones que establecen sistemas productivos.

Finalmente, el término regionales indica que, al menos para este enfoque, incluso en tiempo de la globalización comercial-industrial-financiera del siglo XXI, incluso en los sistemas que parecen estar altamente globalizados, en cualquier caso, se trata de sistemas regionalizados, es decir, articulados espacialmente desarrollando patrones espaciales específicos, vinculados con el relativo sedentarismo que caracteriza a la vida cotidiana de las comunidades humanas.

En este sentido, todo sistema productivo adquiere una forma regional, aunque esa forma regional pueda cambiar de sistema en sistema según las características que lo definen. La especificación de un sistema productivo regional requiere precisar los aspectos que lo definen y distinguen. A esta pregunta respondemos en el punto siguiente.

*¿Qué tipos de sistemas productivos regionales existen?*

En los últimos años, se desarrolló con intensidad un programa de investigaciones económicas que puso en evidencia la globalización de las formas de producción en encadenamientos capaces de sortear fronteras físicas e institucionales, denominados Cadenas Globales de Valor (CGV). En términos generales, el enfoque de CGV se apoya en una idea de partida genérica que podemos tomar de uno de sus principales exponentes:

En vez de una pirámide, en la que el poder se concentra en las sedes de las empresas transnacionales y donde existe una cadena vertical de mando, actualmente las redes de la producción global se parecen a una telaraña de empresas independientes, pero interconectadas. Las empresas del centro actúan como agentes estratégicos en el corazón de la red, controlando la información importante, las habilidades y los recursos necesarios para que la red global funcione eficientemente (Reich, 1991). Para poder triunfar en la actual economía internacional, los países y las empresas necesitan ubicarse estratégicamente en estas redes globales y desarrollar estrategias para tener acceso a las empresas líderes y mejorar así sus posiciones (Gereffi, 2001:13).

Es decir que, en rigor, los encadenamientos son redes con diferentes morfologías que atraviesan fronteras para el desarrollo de un producto y que, los países (o lo que queda de ellos) pueden lograr mejores o peores posiciones en dichas redes. Estas mejores o peores posiciones dependen sobre todo del control de la innovación tecnológica y organizacional es decir de la capacidad de apropiación de rentas producidas por el avance tecnológico o la mejora en la organización en el marco de una cadena (Kaplinsky. 1998, citado por Gereffi, 2001).





Kaplinsky y Morris (2000), en su manual de cadenas de valor global, definen la mejora en la posición (*upgrading*) a partir de tres dimensiones:

- Agregado de valor (tecnología y organización)
- Poca competencia
- Limitación en el uso del conocimiento (barreras de entrada)

Estas tres condiciones permiten, desde luego, la apropiación de rentas y determinar la posición en el marco de la red o cadena de producción global.

Este enfoque, fue utilizado como marco para el análisis de casos en países sub desarrollados (Pelupessy, 2001), incluso conceptos convergentes fueron utilizados en investigaciones muy influyentes para analizar el caso de economías basadas en recursos naturales y el diseño de estrategias de desarrollo basada en la creación de riqueza tanto “desde arriba” como “desde abajo” incorporando innovación tecnológica a la producción de productos derivados de dichos recursos (Pérez, 2010; Hasbleidy Sánchez, 2014; Gorenstein y Viego, 2006).

Estos trabajos ponen en evidencia que, estas cadenas globales, no necesariamente se convierten en enclaves que tienen por objeto la deslocalización de rentas tecnológicas o de los recursos naturales, sino que es posible articular sistemas productivos globales con el territorio local o regional. En concreto Pérez observa que los recursos naturales son la base de las “industrias de proceso” en las que América Latina tendría ventajas para su desarrollo (Pérez, 2010:128).

Pero en todo caso, el enfoque es convergente con la observación de redes o sistemas de producción en torno a productos o insumos clave, que ponen en evidencia la diversidad de SPR, incluso en el contexto de la globalización.

A partir estas consideraciones podemos retomar nuestro concepto de SPR y estableces algunas dimensiones características que nos permitirán observar la formación de sistemas diferentes. En este sentido podemos agregar a las observaciones de los autores anteriores las siguientes distinciones:

1. Los subsistemas pueden distinguirse según el recurso económico clave. Pudiendo encontrar aquellos que se basan en:
  - a Recursos estratégicos, en un sentido amplio
  - b Conocimientos estratégicos, en un sentido amplio

En líneas generales, es posible situar a los segundos como de mayor desarrollo o con mejores resultados económicos que los primeros.

2. Los subsistemas pueden diferenciarse según el modo en que se articulan con el territorio. Podría pensarse una dicotomía extrema entre:
  - a. Enclaves desterritorializados
  - b. Sistemas territorializados





Considerándose al territorio no como un espacio geográfico sino como un conjunto de relaciones de identificación que permiten contener rentas y desarrollar procesos productivos.

3. Los subsistemas puede caracterizarse según su articulación con otros sistemas y por lo tanto distinguir si se trata de:
- Sistemas globalizados
  - Sistemas nacionales/regionales
  - Sistemas estrictamente locales

En este caso se hace referencia, sobre todo, a los mercados a los que estos subsistemas tienen acceso, es decir, el alcance espacial el encadenamiento.

Estas dos dimensiones, al menos puestas de este modo permiten incorporar nuevos aspectos al esquema de cadenas globales de valor que son útiles para analizar sistemas productivos regionales basados en recursos naturales en Entre Ríos.

Desde este punto de vista los sistemas productivos se articulan territorialmente, en la medida en que los actores económicos desarrollen su vida y sus relaciones humanas en un territorio y en el marco de una comunidad y mantienen en dicho contexto actividades productivas que se llevan a cabo reteniendo el excedente producido por los recursos naturales, más o menos valiosos. Esto puede ocurrir en el caso de que se trate de sistemas globales o nacionales, es decir, subsistemas capaces de articular territorialmente fragmentos crecientes de las actividades productivas, en el marco de un sistema sobrepasa los límites de la región o localidad.

### **Los sistemas productivos regionales basados en recursos naturales en Entre Ríos**

Sobre la base de la caracterización anterior, podemos seleccionar un conjunto de sistemas productivos regionales (SPR) basados en recursos naturales y analizar sus características principales. En este sentido, podemos tomar los siguientes subsistemas: agroindustriales: (arroz, soja, maíz y trigo), apícola, cárnicos (aviar, bovino, porcino), cítrico y otras frutas, lácteo, maderero, piscícola.

El primer aspecto que debe considerarse es si se trata de subsistemas articulados globalmente o no. En este caso podemos observar al menos cuatro grupos diferenciados.

En primer lugar, aquellos sistemas productivos que lideran las exportaciones de la Provincia, es decir, que tienen un peso distintivo en esta variable y explican una parte significativa de las mismas. Los sistemas altamente globalizados, son básicamente cuatro: MAIZ, SOJA, TRIGO y AVIAR.

En segundo lugar, podemos distinguir aquellos sistemas que están entre las principales exportaciones entrerrianas, pero en un nivel claramente inferior. Estos sistemas tienen un peso



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

significativo en la economía provincial, y muestran un perfil exportador que las ubica entre los 10 principales productos, pero claramente por debajo de los sistemas anteriores. Podemos mencionar a: ARROZ, CITRICOS Y OTRAS FRUTAS, LACTEO, BOVINO/PORCINO.

En tercer lugar, podemos observar sistemas productivos pequeños, pero altamente globalizados. Es decir, se trata de sistemas basados en recursos naturales cuyo peso en la economía provincial es relativamente bajo, pero destinados, principalmente, al mercado global. Podemos denominarlos sistemas productivos en base a nichos de exportación. Entre ellos podemos mencionar: APICULTURA y PISCICULTURA.

El perfil de las exportaciones entrerrianas se define, esencialmente, a partir de los sistemas productivos basados en recursos naturales. Los sistemas arriba mencionados, representan, en promedio, entre 2015 y 2018, 77,7% de las exportaciones de Entre Ríos.

Finalmente, en cuarto lugar, podemos observar un sistema productivo basado en recursos naturales de carácter nacional/regional, es decir, que no tiene como meta la exportación, sino que, por el contrario, encuentra su espacio económico de influencia fronteras adentro. Se trata del sistema productivo de la MADERA, con un impacto significativo en los empleos industriales entrerrianos.

Por otra parte, es posible analizar estos mismos sistemas en relación al modo en se articulan territorialmente. Naturalmente, esta pregunta es muy difícil de responder ya que se requiere mucha información de base para reconocer la penetración y arraigo de actividades productivas en una región articuladas por relaciones de pertenencia. No obstante, podemos establecer algunos criterios generales para establecer distinciones entre los subsistemas arriba considerados, de un modo estrictamente preliminar. De un modo más o menos general, podemos tomar dos dimensiones y distinguir:

En primer lugar, aquellos sistemas productivos que, en torno a los recursos naturales en los que se apoyan, desarrollan actividades industriales con mayor o menor peso relativo en la economía de la Provincia.

Y, en segundo lugar, observar aquellos sistemas productivos cuyas actividades industriales se dedican al mercado externo y/o al mercado interno. Es decir, si han sido capaces de retener actividades industriales que compiten globalmente.

En este sentido, en base a investigaciones previas hemos podido establecer la siguiente clasificación:

Subsistema	Relevancia industrial	Exportador industrial
Aviar	Alta	Exportador
Maderero	Alta	No exportador
Frutas	Media alta	Exportador
Carnes y Lácteos	Media alta	No exportador
Arroz	Media	Exportador



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Maíz	Media	No exportador
Soja y Trigo	Media baja	No exportador
Piscicultura y Apicultura	Baja	Exportador

Como puede observarse los SPR basados en recursos naturales despliegan una amplia diversidad de formas, incluso en el marco del modelo de análisis simplificado que se expuso previamente. No obstante, a partir de estas observaciones, podemos establecer una clasificación sintética de los subsistemas entrerrianos basados en recursos naturales:

- Sistemas globales con baja articulación territorial: Soja, Trigo y Maíz
- Nichos de exportación de pequeña escala: Piscicultura y Apicultura
- Sistemas de articulación territorial media, con orientación exportadora: Arroz y Frutas
- Sistemas de articulación territorial media, con orientación local: Carnes y Lácteos
- Sistemas articulados territorialmente, con orientación local: Maderero
- Sistemas articulados territorialmente, con orientación exportadora: Aviar

## Dinámica reciente de los SPR – BRN

Con esta clasificación podemos hacer una descripción sintética de la evolución reciente de los SPR basados en recursos naturales de Entre Ríos. Se tomará para ello, en primer lugar, la evolución de las exportaciones de aquellos sistemas exportadores y luego una descripción sintética de la producción y la productividad en el tramo de la producción primaria. En relación a los datos industriales las estadísticas son escasas, sin embargo, se incorporará información para sistemas seleccionados con disponibilidad de datos.

### *Dinámica exportadora de los sistemas*

En el gráfico 1, se observa la dinámica exportadora de los sistemas seleccionados entre 2014 y 2017 (último dato disponible). En términos agregados, se distingue en una caída de las exportaciones entrerrianas a partir en el año 2015, que no pudo ser recuperado con la leve mejora de 2017. Esta caída está esencialmente explicada por la dinámica de los SPR seleccionados, en particular por aquellos que tienen un peso relativo mayor (Gráfico 2).

En los años 2015 y 2016, se produce una caída significativa de las exportaciones en el sistema productivo aviar (articulado territorialmente), que tiene luego una leve recuperación en 2017 pero que no restituye el predominio que dicho sistema tenía en 2014.

El sistema productivo de la soja enfrenta una caída en el 2016, con la leve recuperación en el 2017. Por el contrario, el sistema del maíz no sufre esta caída en 2015 y aumenta en 2016 y 2017. Finalmente, se produce un aumento significativo en el del trigo, definiendo de este modo el grupo de los principales sistemas exportadores en cierta paridad.

El sistema del arroz también perdió terreno en 2014 y no pudo recuperarlo en los años siguientes, en donde obtuvo mejoras. Al igual que el sistema lácteo, donde la caída de 2014

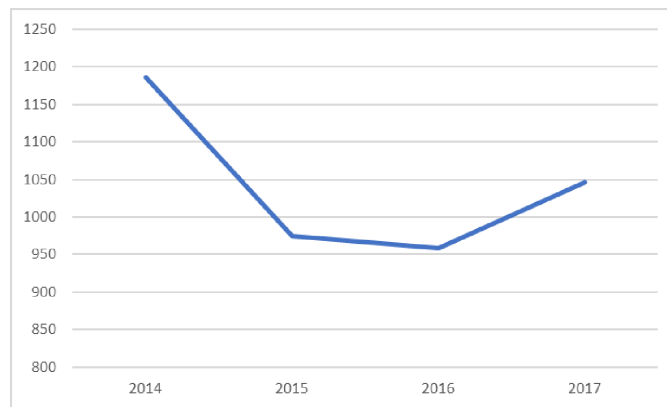




resultó significativa. El sistema de frutas presenta un saldo negativo entre 2014 y 2017, mientras que los nichos de la piscicultura y apicultura no presentan variaciones significativas, al igual que el sistema de otras carnes (principalmente bovina).

Lo ocurrido en Entre Ríos no es ajeno a las tendencias nacionales en donde se verificaron movimientos similares en los distintos sistemas. Puede destacarse que el sistema sojero cayó con mayor fuerza que a nivel nacional mientras que el incremento del trigo subió con menor intensidad. Del mismo modo también se observa una caída menor en el sistema arrocerero.

Gráfico 1: Exportaciones de los sistemas productivos seleccionados – en millones de dólares



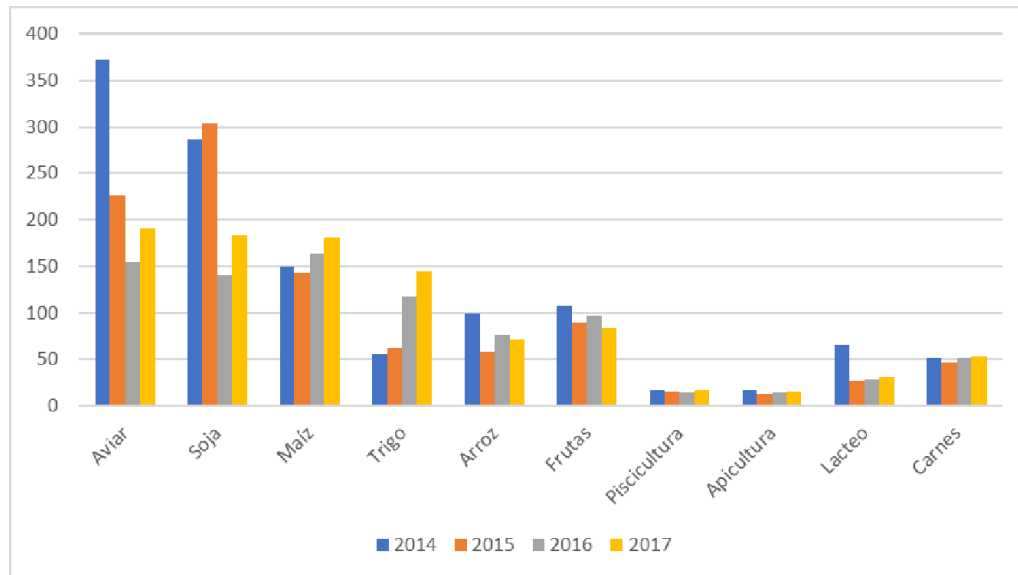
Fuente: <https://opex.indec.gov.ar>

Tabla 1: Variación de las exportaciones

Var 2014-2017	Nacional	Entre Ríos
Soja	-28%	-36%
Aviar	-48%	-49%
Arroz	-35%	-29%
Trigo	292%	159%
Total	-14%	-12%

Fuente: <https://opex.indec.gov.ar>

Gráfico 2: Exportaciones de los sistemas productivos seleccionados – en millones de dólares



Fuente: <https://opex.indec.gov.ar>

### *Dinámica productiva de los sistemas*

Finalmente, podemos hacer un repaso sintético de aquellos sistemas productivos en los que la provincia de Entre Ríos se destaca. Entre los sistemas analizados previamente, podemos destacar el: AVIAR, ARROCERO, FORESTAL, CITRÍCOLA y APÍCOLA, en los cuales la Provincia tiene una participación significativa y se encuentra entre los principales productores del país.

Como puede observarse, la especificidad se combina con cierta articulación territorial ya que en todos los casos se trata de sistemas articulados territorialmente, particularmente el aviar y el maderero que se reservan una porción significativa del empleo industrial entrerriano. En cualquier caso, la articulación territorial supone el desarrollo de cierta trama industrial procesadora de los recursos naturales que definen al sistema.

### *El caso del Arroz*

Entre Ríos es la segunda provincia productora de arroz, luego de Corrientes, con una participación del 36 % en la campaña 2017/18. Sin embargo, al considerar la industria molinera de arroz, la Provincia refuerza su liderazgo, ya que cuenta con 35 de los 55 molinos de arroz del país.

Una característica distintiva del sistema arrocero entrerriano es la elevada proporción de cooperativas que participan en los distintos eslabones de la producción, aglutinando a los productores, de tamaño relativamente pequeño, que utilizan sus servicios y entregan su producción para que sea procesada en los molinos cooperativos. Esta característica da cuenta de un sistema orientado a la exportación altamente territorializado.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

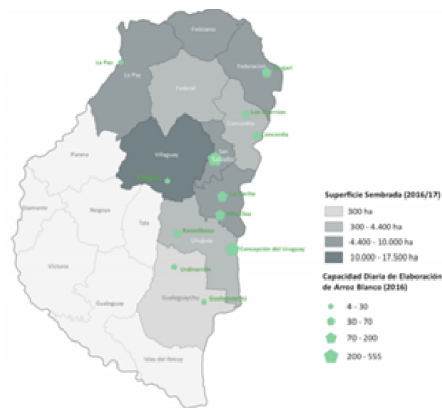
En cuanto a la dinámica reciente, este sistema exhibe una reducción en la producción desde 2014/15, con un leve recupero en 2016/17 pero que la colocan hoy en los niveles más bajos de la última década.

Tabla 2: Participación en el total de la industria de molinera da arroz por provincia

2017/18	Participación
Chaco	2,23%
Corrientes	44,51%
<b>Entre Ríos</b>	<b>36,07%</b>
Formosa	2,62%
Santa Fe	14,57%

Fuente: elaboración de los autores en base a <https://datos.agroindustria.gob.ar/>

Mapa 1. Superficie cultivada y molinera de arroz por departamento de la provincia de Entre Ríos



Fuente: Ministerio de Hacienda de la Nación

Gráfico 3. Producción de arroz en Entre Ríos (tn.)



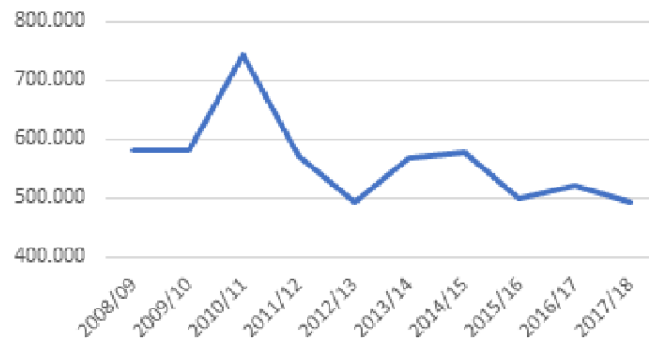
OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020



Fuente: elaboración de los autores en base a <https://datos.agroindustria.gob.ar/>

### *El sistema aviar*

Entre Ríos es la principal provincia en producción avícola, contando en 2018 con el 52 % de las granjas de engorde y el 53 % de la faena de aves.

Tabla 3: Participación en la faena de aves por provincia

Provincia	Participación
Entre Ríos	53%
Buenos Aires	34%
Santa Fe	5%
Río Negro	3%
Córdoba	3%
Resto	2%

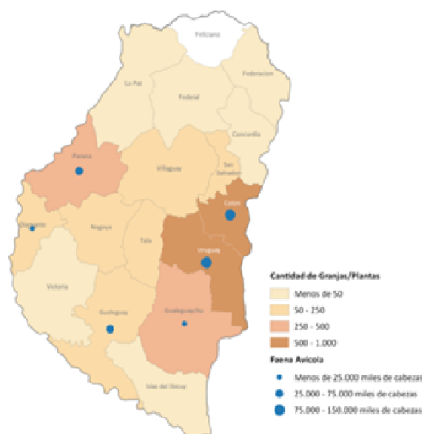
Fuente: Ministerio de Agroindustria en base a datos de SENASA

Si bien la carne aviar es el principal producto de esta cadena, también se producen otros que contribuyen al agregado de valor, como el huevo y la industrialización de este. Dadas estas condiciones, el aviar es un sistema que se encuentra altamente integrado al territorio, a través de los distintos eslabones presentes en la provincia de Entre Ríos dejando allí gran parte de los excedentes generados.

La producción de carne avícola muestra una tendencia al creciente desde 2006, vinculado sobre todo al incremento del consumo interno de esta carne en reemplazo de otras (fundamentalmente bovina). Sin embargo, en el período reciente se observa un estancamiento y hasta caída entre 2015 y 2017 que se revierte en 2018, superando los 374 millones de cabezas faenadas en la provincia en este último año.

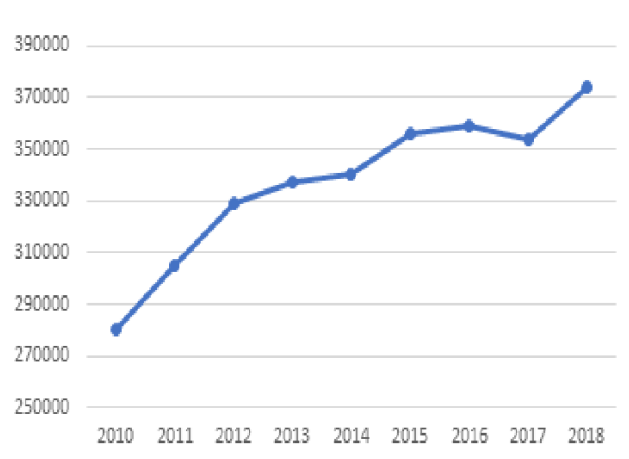


Mapa 2. Establecimientos y producción de carne aviar departamento de la provincia de Entre Ríos



Fuente: Ministerio de Hacienda de la Nación

Gráfico 4. Faena de aves en Entre Ríos (miles de cabezas)



Fuente: Ministerio de Agroindustria en base a datos de SENASA

### El sistema citrícola

El sistema citrícola entrerriano, conformado principalmente por la producción de naranja y mandarina es el más importante de la Argentina, llegando a representar el 35,7% del primero y el 44,2% del segundo.

Tabla 4. Participación en la producción de cítricos por provincia

Provincia	Mandarina	Naranjas
Entre Ríos	44,2%	35,7%
Corrientes	39,1%	29,9%
Jujuy	7,6%	15,8%
Misiones	4,2%	1,4%
Catamarca	2,6%	1,1%





Tucumán	1,5%	3,8%
Salta	0,6%	8,4%
Buenos Aires	0,1%	3,9%
Formosa	0,0%	0,1%

Fuente: La actividad citrícola Argentina – Mayo 2018 <https://www.federcitrus.org/>

Este sistema, no se limita a la producción primaria, sino que es la base de procesamientos industriales radicados en la provincia y con un buen perfil exportador. Incluso, como puede observarse no pierde tanto terreno como el resto de los SPR en la caída de las exportaciones de 2015.

Tabla 5. Participación de los destinos de la producción de frutas cítricas seleccionadas - 2017

Producto	Industria	Consumo interno	Exportación
Mandarina	21,4%	67,2%	11,4%
Naranja	29,8%	60,6%	9,6%

Fuente: La actividad citrícola Argentina – Mayo 2018 <https://www.federcitrus.org/>

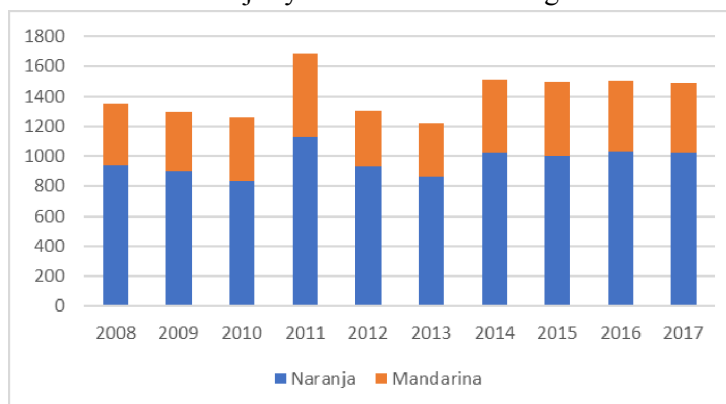
Tabla 6. Valor de la producción según destino – Millones de dólares 2017

Producto	Mercado interno <sup>3</sup>	Mercado externo	Total
Fruta fresca	378	319	697
Jugos concentrados	33	167	200
Aceites esenciales		201	201
Cascara		80	80

Fuente: La actividad citrícola Argentina – Mayo 2018 <https://www.federcitrus.org/> (Calculado al tipo de cambio de abril de 2018 – 1 dólar = 19,60 pesos argentinos)

Siguiendo dinámica del sector a nivel nacional se observan tendencias importantes que marcan una pauta estructural. Básicamente, el sistema citrícola de naranjas y mandarinas dio un salto significativo en 2014 y mantuvo relativamente su performance hasta 2017, lo que pone en evidencia su reposicionamiento en niveles de producción mayores.

Gráfico 5. Producción de Naranjas y Mandarinas en la Argentina – miles de toneladas





Fuente: La actividad citrícola Argentina – Mayo 2018 <https://www.federcitrus.org/>

### *El sistema forestal*

El sistema forestal, está fuertemente articulado territorialmente explicando una porción significativa de los empleos industriales entrerrianos y una trama de pequeñas y medianas empresas que se sostienen a partir de la manufactura de distintos productos derivados de la madera, en particular de Eucaliptus.

Tabla 7. Participación de las provincia en la extracción de madera

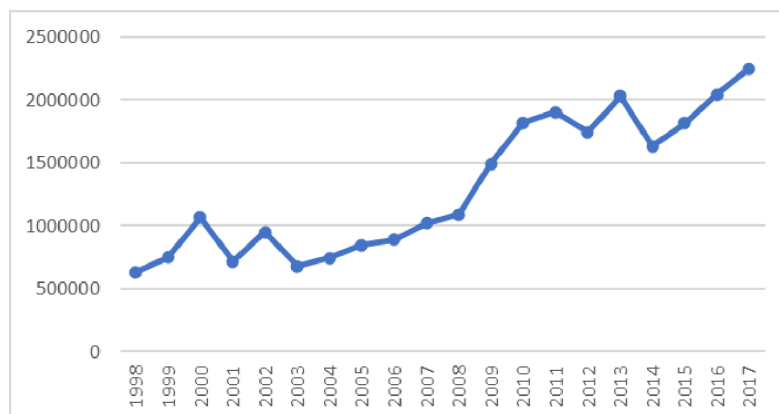
Producción 2017	Participación
Misiones	40,1%
Corrientes	32,9%
<b>Entre Ríos</b>	<b>17,9%</b>
Buenos Aires	5,1%
Resto	4,0%

Fuente: <https://datos.agroindustria.gob.ar/>

Como puede verse en la tabla 7, Entre Ríos, es la tercera provincia productora de madera en el país. Este sistema que ha mostrado un crecimiento notable desde 2003, entró en un período de relativo estancamiento entre 2011 y 2014, y a partir de allí recuperó su senda de crecimiento de un modo más o menos acelerado, como puede verse en el gráfico.

Esta industria, caracterizada por la incidencia de los costos de transporte y la necesidad de procesar en origen la materia prima, presenta una configuración regional ligada a la disponibilidad de espacios adecuados para la forestación. En los mapas siguientes pueden verse, por un lado, la distribución territorial de la forestación (Mapa 3) y, por otro, de los aserraderos (Mapa 4).

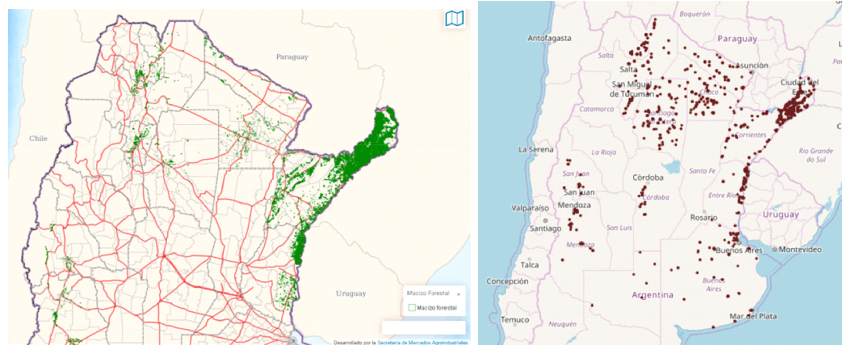
Gráfico 6. Evolución de la producción de madera en Entre Ríos – en toneladas



Fuente: <https://datos.agroindustria.gob.ar/>



### Mapas 3 y 4. Plantación Macizos forestales y localización de los aserraderos - 2018



Fuente: <https://geoportal.agroindustria.gob.ar/visor/>

#### *El sistema apícola*

El sistema apícola tiene larga data en la Argentina, Sin embargo, es a partir de la década de 1990 cuando el sistema apícola vivió un fuerte proceso de expansión que puede verse en la comparación de los Censos Nacionales Agropecuarios de 1988 y 2002. Los mismos muestran un crecimiento del número total de colmenas que paso de 966.954 a 1,4 millones<sup>4</sup>. Finalmente, este sistema se consolidó con un marcado perfil exportador, exportando casi el 98% de la producción total, lo que lo ubica como uno de los principales productores (puesto n° 7 en 2016) y exportador (puesto n° 2 en 2016) de miel a nivel global<sup>5</sup>.

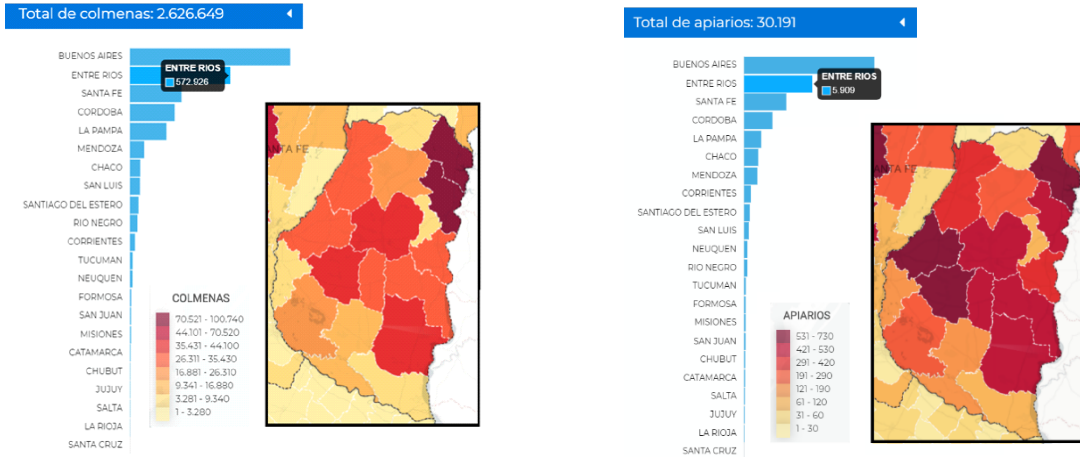
En la actualidad el país ha alcanzado la cifra de 2,6 millones de colmenas y un total de 30 mil apiarios, mientras que Entre Ríos se ha consolidado como la segunda provincia (después de Buenos Aires) aportando 572,9 mil colmenas y 5909 productores apiarios. Estos datos pueden verse los mapas 5 y 6 donde además se agrega la distribución de colmenas y apiarios por departamento en la provincia de Entre Ríos.

Sin embargo, la radicación de colmenas en Entre Ríos no se refleja en los valores producidos ya que las colmenas entrerrianas tienen rindes muy bajos (en promedio, 17,75 Kg/h, contra 19,35 en Buenos Aires y 24 en Santa Fe). Como consecuencia, la producción y exportación de miel que ronda, aproximadamente el 8% para 2017, valores muy bajos.

Finalmente, debe mencionarse que el sistema de la apicultura recibió también el impacto de la caída general de las exportaciones en 2015, particularmente las provenientes de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, luego, tanto en 2016 como en 2017 se produjo una leve recuperación.



Mapas 5 y 6. Cantidad de colmenas y de apiarios por provincia y por departamento en Entre Ríos – 2019



Fuente: <https://geoportal.agroindustria.gob.ar/tematizador/apicola/>

## Reflexiones finales

Como puede observarse la provincia de Entre Ríos está fuertemente atravesada por sistemas productivos basados en recursos naturales, algunos globalizados con menor articulación territorial en el procesamiento (agricultura tradicional), otros, también con un marcado perfil exportador, pero con un destacado desarrollo de actividades industriales radicadas en la provincia, como el caso del aviar. Se identificaron casos intermedios de relativa articulación territorial, algunos orientados a la exportación (arroz y cítricos) y otros orientados al mercado interno (carnes y lácteos). Se identificó también un sistema productivo con fuerte articulación territorialmente orientado casi exclusivamente al mercado interno, como lo es el sector forestal/maderero. Finalmente, se distinguieron dos subsistemas de pequeña escala que responden a la colocación de productos de exportación en nichos específicos: apicultura y piscicultura.

De todo este abanico de SPR, se identificaron aquellos que caracterizan a la provincia de Entre Ríos, es decir, que se desarrollan con particular intensidad en esta provincia en relación a otras. Particularmente, los sistemas aviar, arroceros y cítricos, tienen un papel destacado, donde Entre Ríos lidera a nivel nacional. Por otra parte, también se observan desarrollos destacados en madera y apicultura, aunque no ocupa la posición principal. El caso maderero es significativo ya que, si bien no es la principal provincia, tiene una incidencia significativa en el empleo industrial entrerriano.

En este marco, pudo observarse que la dinámica en los últimos años ha sido diversa entre los diferentes sistemas. Si bien, algunos perdieron terreno y otros lo ganaron, se verifica una caída estructural de las exportaciones en 2014 y 2015 que las leves recuperaciones de 2016 y 2017 no pudieron revertir. En particular las exportaciones de carne de ave las cuales siguieron con particular intensidad este movimiento.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Esta situación pone en evidencia cierta debilidad intrínseca de los sistemas productivos basados en recursos naturales, y es posible observar la consolidación de una estructura de producción y de exportaciones con un nuevo balance entre sistemas, donde aquellos territorializados y particulares de Entre Ríos, como el aviar y el arrocero, perdieron terreno frente a las producciones agrícolas tradicionales (trigo y maíz particularmente).

Finalmente, también se observó, aún bajo esta nueva estructura, una senda de crecimiento en los años 2016 y 2017, aunque más débil de lo necesario para retornar a los valores de 2014, lo que introduce dudas acerca de la conveniencia de esta nueva estructura con sistemas menor articulados territorialmente y un perfil exportador más deprimido.

## Referencias

- GEREFFI, G. Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. **Problemas del Desarrollo**, México D.F., v. 32, n.125, p. 9-37. 2001
- GORENSTEIN, S. VIEGO, V. Complejos productivos basados en recursos naturales y desarrollo territorial. **Investigaciones Regionales**, Alcalá, España, v.13, p. 281-283. 2006
- HASBLEIDY, Z. SANCHEZ, V. Models and configurations of supply chains in perishable goods. **Ingeniería y Desarrollo**, Barranquilla, Colombia, v.32, n.1, p. 138-154. 2014.
- KAPLLINSKY, R., MORRIS, M. **A handbook for value chain research**, University of Sussex, Institute of Development Studies. v. 113. Sussex, Reino Unido. 2000.
- PELUPESSY, W. El Enfoque de la cadena global de mercancías como herramienta analítica en las economías en vías de desarrollo; **Economía y Sociedad**, Costa Rica, v. 6, n. 15, p. 111-120. enero-abril 2001,
- STORPER, M. Las economías regionales como activos relacionales, **Ekonomiaz**. San Sebastián, España, n 41 pp. 10-45. 1998
- TRUCCO, I. La dimensión territorial en el enfoque de los Subsistemas de Acumulación Regional y la alternativa de los Subsistemas Territoriales de Acumulación. **Estudios Socioterritoriales**, Tandil, Argentina, n. 22. p. 85-102, 2017,
- TRUCCO, I., BRUNNER, N., PILONI, C., LEIVA, L. Subsistemas de acumulación territorial en la provincia de Entre Ríos: una caracterización. **Ejes de Economía y Sociedad**, Paraná, Argentina, v. 2, n 2., 2018,
- SALIZZI, E. Reestructuración económica y transformaciones en el agro pampeano. **Estudios Socioterritoriales**. Tandil, Argentina, n.16, v. 1, jul-dic 2014, p. 13-46





**ST2 – TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

**A IMPORTÂNCIA DAS ECONOMIAS DE AGLOMERAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DAS REGIÕES BRASILEIRAS: O CASO DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DO SETOR METALMECÂNICO DO ABC PAULISTA**

**THE IMPORTANCE OF AGGLOMERATION ECONOMIES IN TERRITORIAL DEVELOPMENT IN BRAZILIAN REGIONS: THE CASE OF LOCAL PRODUCTIVE ARRANGEMENT IN THE METAL-MECHANIC SECTOR OF ABC PAULISTA**

Paulo Henrique Praça VELOZO<sup>1</sup>, Bernardo Granville de Paula COPLE<sup>2</sup>, Bruno Cândido da SILVA<sup>3</sup>, André Luis lopes BEZERRA<sup>4</sup>, Mauro Henrique Alves de Lima JUNIOR<sup>5</sup>

**Resumo:** A sinergia das ações entre o Estado, as empresas nacionais e estrangeiras e a sociedade civil tem a missão de induzir e facilitar a busca por inovação, conhecimento e informação como norteadoras do desenvolvimento territorial diante dos processos de metropolização e globalização dos espaços urbanos e da evolução das economias de aglomeração. Tais padrões econômicos foram potencializados pela crise do modelo capitalista fordista a partir dos anos 60 e a ascensão da doutrina político-econômica neoliberal. O objetivo deste estudo é investigar as potencialidades e limitações dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), importante instrumento da política urbana nacional para o desenvolvimento econômico e a governança territorial das regiões brasileiras, a partir da adoção de planejamento estratégico das suas cadeias produtivas. A análise do panorama histórico e da situação atual do APL do setor metalmeccânico do ABC Paulista, objeto principal desta pesquisa, permitiu evidenciar que uma reorientação das políticas nacionais de desenvolvimento territorial, visando o fortalecimento do mercado interno, do Estado, da sociedade civil organizada, e conseqüentemente, do instrumento do APL, pode ser um meio eficaz para uma política industrial mais dinâmica, igualitária e efetiva. Para isso, foram elencadas possibilidades de melhorias nas ações de governança do APL do ABC Paulista, que

<sup>1</sup> Mestrando no Programa de Engenharia Urbana da Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Estácio de Sá E-mail: [pvelozo@poli.ufrj.br](mailto:pvelozo@poli.ufrj.br)

<sup>2</sup> Mestrando no Programa de Engenharia Urbana da Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Graduado em Engenharia Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) E-mail: [bernardocople@poli.ufrj.br](mailto:bernardocople@poli.ufrj.br)

<sup>3</sup> Mestrando no Programa de Engenharia Urbana da Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) Graduado em Transporte Terrestre pela Faculdade de Tecnologia de Tatuapé - Victor Civita E-mail: [brunocandido@poli.ufrj.br](mailto:brunocandido@poli.ufrj.br)

<sup>4</sup> Mestrando no Programa de Engenharia Urbana da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Pós-graduado em Política e Planejamento Urbano no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR UFRJ. Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFRJ. E-mail: [andreluis.lobesb@gmail.com](mailto:andreluis.lobesb@gmail.com)

<sup>5</sup> Doutor em Engenharia Civil com ênfase em Petróleo e Gás pela PEC/COPPE/UFRJ e graduado em Engenharia de Civil com ênfase em estruturas pela POLI/UFRJ. Atua como Professor Adjunto no Departamento de Expressão Gráfica da Escola Politécnica da UFRJ E-mail: [mhaljr@poli.ufrj.br](mailto:mhaljr@poli.ufrj.br)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

possam se tornar chamarizes para a transformação do quadro crítico de outros APLs espalhados pelo Brasil.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Territorial. Economias de Aglomeração. Arranjos Produtivos Locais. Setor Metalmeecânico. ABC Paulista.

**Abstract:** The synergy of actions between the State, national and foreign companies and civil society has the mission of inducing and facilitating the search for innovation, knowledge and information as guides for territorial development in the face of the processes of metropolization and globalization of urban spaces and evolution of agglomeration economies. Such new economic patterns were enhanced by the crisis of the Fordist capitalist model from the 1960s onwards and the rise of neoliberal political-economic doctrine. The objective of this study is to investigate the potential and limitations of Local Productive Arrangements (APLs), an important instrument of national urban policy for economic development and territorial governance in Brazilian regions, based on the adoption of strategic planning for their production chains. The analysis of the historical panorama and the current situation of the APL of the metal-mechanic sector of ABC Paulista, the main object of this research, allowed to show that a reorientation of the national territorial development policies, aiming at the strengthening of the internal market, the State, the organized civil society, and consequently, the APL instrument, can be a effective mean for a more dynamic, egalitarian and effective industrial policy. To this end, possibilities for improvements in the governance actions of the APL of ABC Paulista were listed, which could become calls for the transformation of the critical framework of other APLs throughout Brazil.

**Keywords:** Territorial Development. Agglomeration Economies. Local Productive Arrangements. Metal-mechanic Sector. ABC Paulista.

## Introdução

Recentemente, o dinamismo da globalização nos espaços urbanos tem exigido formas inovadoras de organização territorial. A produção dos espaços de desenvolvimento segue uma lógica competitiva em que as cidades buscam se diferenciar no mercado ao se autoafirmarem como pólos de inovações. Com isso, elas conseguem maximizar a atração de investimentos que possam retroalimentar não só os seus próprios desenvolvimentos locais, mas toda a cadeia produtiva regional e, em alguns casos, a de um país inteiro.

O processo de consolidação dessa nova lógica produtiva nos territórios perpassa pelo fortalecimento da economia política neoliberal. Esta doutrina vem conformando consideravelmente as relações de governança regional à uma forma de planejamento voltada ao controle das atividades produtivas e das relações sociais pelo mercado. Magalhães (2015) afirma que o neoliberalismo possui alta capacidade de potencializar o valor econômico do solo urbano, imbuindo-se da responsabilidade de moldar novos ordenamentos territoriais regidos pela difusão da economia das aglomerações produtivas. Ademais, segundo o mesmo autor, a guinada do setor





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

financeiro, alicerçado na estrutura de poder estatal para tal fim, alimenta o aprofundamento da canalização de mais-valia nas cadeias de produção e extração de valor de um determinado espaço produtivo.

Souza (2018) aponta o controle das esferas produtivas a partir da financeirização da economia política urbana contemporânea. Tal associação tende a acelerar a formação dos fatores de concentração de investimentos materiais e de capital humano, influenciando no fenômeno da transformação do espaço urbano em “fábrica social” (HARDT e NEGRI, 2009). De acordo com Costa (2007), a globalização favorece o quadro de regulação territorial por parte das esferas financeiras, produtivas e comerciais dentro de uma conformação dinâmica de relações transnacionais de produção das atividades econômicas. Tal fato acaba por enfraquecer a importância mediadora dos Estados Nacionais quando se trata do escalonamento autônomo das prioridades a serem implementadas em determinados espaços de desenvolvimento, frente às possibilidades e dificuldades de adequação e potencialização das forças e arranjos locais entre o poder público, as instituições e a sociedade civil organizada.

Essas restrições político-espaciais observadas para o papel da governança territorial efetiva podem ser contornadas gradualmente se o Estado entender o seu novo papel de facilitador das relações produtivas globais dominantes. É necessário que os governos reconfigurem as políticas econômicas regionais e nacionais, a partir de uma ótica que abranja modelos inovadores referentes ao planejamento estratégico de desenvolvimento da cadeia produtiva (produção, distribuição e consumo). Para isso, Brenner (2010) afirma que a formação e a organização das aglomerações produtivas devem lidar com a dicotomia entre o atendimento da demanda local e as necessidades do mercado global.

As ações de governança territorial, agora redimensionadas pelo fluxo corrente de capitais nas cidades-região (KLINK, 2001), sobrepondo-se ao valor do trabalho (BRANDÃO, 2004), devem ser ensejadas pela promoção da relevância social das tecnologias da informação para a difusão do conhecimento. Novas soluções de mercado, trazidas por diferentes setores empreendedores regionais (basicamente pelos incentivos dados às micro e pequenas empresas, assim como pelos investimentos aos setores de inovação dos grandes conglomerados industriais de produção), vem estreitando os laços de cooperação e as práticas de competição, remodelando as dinâmicas entre os atores sociais no território.

As expectativas sobre as relações de governança territorial, agora maximizadas pelo poder de difusão das redes sociais e da internet no espaço virtual, precisam ser cuidadosamente avaliadas nos espaços em desenvolvimento. Nesse caso, é de salientar a importância da identificação de novos sujeitos produtivos, dotados de informação, conhecimento e inovação compartilhados, que possam trazer melhorias para a competitividade do território, atraindo recursos financeiros, trabalhadores e práticas urbanas criativas para a evolução da infraestrutura local e das condições sociais (COCCO, 2006).

Uma das políticas urbanas, com foco no desenvolvimento orientado regional, que mais cresceu no Brasil nas últimas décadas é a dos Arranjos Produtivos Locais (APLs). O fomento aos







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

espaços de desenvolvimento se deu principalmente pela institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR (Decreto nº 6.047/2007). Esse instrumento de governança territorial tem por intuito incentivar a competitividade industrial em diversos segmentos econômicos distribuídos pelas regiões do país, atuando como elemento-chave para o aprimoramento da capilaridade produtiva e da formação de cinturões produtivos segmentado a partir dos incentivos dados para a concentração locacional de micro, pequenas e médias empresas (e de produtores independentes) de um mesmo setor produtivo.

Espera-se que esse modelo produtivo-industrial gere janelas de oportunidades econômicas, articulando de forma eficaz as transformações da institucionalidade intra-aglomerado (COSTA, 2007), a otimização do fluxo capitalista de produção (BRENNER, 2010), a mobilização de recursos ociosos para a sociedade (SILVA; TAKAGI; SANTOS, 2010) e a preservação das dinâmicas de participação democrática (SILVEIRA, 2010).

O APL do ABC Paulista, objeto principal do presente estudo, é ainda considerado como o maior aglomerado industrial da América Latina, com destaque para os setores automotivo e metalmeccânico. Infelizmente, é vista com desalento a atual situação deste APL, já que desde a década de 90, são percebidos equívocos nas ações de governança no ABC Paulista, na medida em que ainda se recorre ao modelo industrial fordista periférico de acumulação de capital (SOUZA, 2018). Tal modelo não encontra condições favoráveis de elasticidade territorial e impõe restrições às práticas regenerativas das relações produtivas locais.

Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo traçar um paralelo entre dois cenários. O primeiro diz respeito ao contexto vivenciado pelo APL referente às suas origens na década de 1950, quando ele tinha uma notável influência e colaboração no desenvolvimento econômico do ABC Paulista. Já o outro cenário se refere às possibilidades do resgate da relevância dessa mobilização produtiva para a Região Metropolitana de São Paulo nos tempos atuais, dadas as inúmeras dificuldades e restrições impostas pela dinâmica incessante de adequações aos parâmetros neoliberais da economia política contemporânea.

Para tal fim, foi fundamentado teoricamente, no início da pesquisa, o retrato histórico dos APLs no Brasil, evidenciando as qualidades, fraquezas, potencialidades e limitações futuras desse instrumento de governança territorial para o país. Em seguida, foi desenvolvida uma análise aprofundada sobre o APL do ABC Paulista, identificando aspectos cruciais da organização dessa aglomeração produtiva para o entendimento das incertezas de mercado na região e, conseqüentemente, da crise de adequação ao neoliberalismo exigido para as estruturas e relações de poder atreladas às fragilidades econômicas, culturais e sociais locais. Por último, foram elencadas possibilidades de melhorias nas ações de governança deste APL, que possam se tornar chamarizes para a transformação do quadro crítico de outros APLs espalhados pelo Brasil.

## 2. Arranjos Produtivos Locais (APLs) no Brasil





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A crise do modelo capitalista fordista, a partir dos anos 60 e 70, engendrou inúmeras mudanças de paradigma relacionadas às formas de produção, à circulação e à acumulação de capital e ao próprio papel do Estado, tendo uma série de reflexos estruturais sobre as economias e estados nacionais em todo o globo terrestre (HARVEY, 2008). Entre os impactos mais expressivos estão os efeitos que se deram sobre as economias locais, que se viram em dificuldades ante à escassez de recursos públicos para investimentos e, em última instância, para a própria gestão territorial.

Harvey (2005) analisa a reorientação das posturas das governanças urbanas nos países capitalistas: de uma abordagem de natureza “administrativa” até os anos 1960, para formas “empreendedoras” de ação a partir das décadas de 70 e 80. O referido autor relata como tais ações se deram de forma a enfrentar a crise econômica-produtiva mundial devido à capacidade declinante dos Estados-nação de controlar os fluxos financeiros das companhias multinacionais, ficando os investimentos a cargo de negociações entre os atores locais e o capital financeiro internacional.

Nesse sentido, em um contexto internacional crescentemente globalizado e competitivo, vários pesquisadores procuraram refletir sobre o desenvolvimento socioeconômico local e regional, de forma a reorientar as economias não associadas às grandes empresas transnacionais (ETN) às estruturas globais de produção. Neste cenário recente, em que os oligopólios globais têm se tornado a principal forma de estrutura no mercado mundial, estudiosos têm procurado equacionar a tensão crescente ocasionada pela acumulação flexível e pela concentração tecnológico-produtiva por meio dos estudos das economias de aglomeração.

Michael Porter, um dos principais teóricos associados aos estudos de estratégia competitiva, propôs que as premissas da competitividade das nações deveriam ser analisadas a partir da dimensão da territorialidade (PORTER, 1990). Embora o debate na teoria econômica acerca dessa relação remeta ao início do século XIX (COUTINHO, 2017), ao analisar a conexão entre as dimensões de desenvolvimento e de território, Porter aprofundou a reflexão acerca das economias de aglomeração, mais especificamente sobre o papel dos clusters.

Segundo Coutinho (2017), o conceito de cluster territorial – aglomeração geográfica de determinada atividade do segundo setor com fortes vínculos internos - propicia, na prática, a acumulação de sinergias e externalidades positivas entre as empresas, resultando em relevantes vantagens competitivas. Tais vantagens são oriundas da cooperação vertical (parcerias indutoras de eficiência entre os fabricantes, fornecedores, distribuidores, etc.) e horizontal (alianças estratégicas, compartilhamento de esforços pré-competitivos de inovação entre empresas).

No Brasil, a crise do endividamento externo, a partir dos anos 1980, e as políticas de ajuste fiscal na década seguinte, em conjunção à estagnação econômica e à desindustrialização, demandaram do ambiente acadêmico e de instituições de pesquisa formas de adequação da estrutura produtiva nacional às cadeias globais de valor (CGV). Tal cenário se deu paralelamente ao abandono das políticas públicas de promoção do desenvolvimento e à ascensão da doutrina político-econômica neoliberal (CASTRO et al., 2017). Todavia, a partir do final da década de 1990 houve uma retomada das discussões acerca de políticas ativas de desenvolvimento territorial, culminando





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

em tensões propositivas para a implementação de políticas públicas no âmbito do Estado, já no início da década seguinte.

A disseminação do conceito de arranjos produtivos locais se deu nesse contexto, a partir de casos de sucesso de pequenas e médias empresas discutidos na literatura (CASTRO et al., 2017). Tais arranjos, similares aos clusters, estão atualmente presentes em inúmeros municípios e regiões do território brasileiro. Em 2015, ano do último recenseamento, havia 677 arranjos reconhecidos pelo Grupo de Trabalho Permanente da PNDR para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL), distribuídos conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1. Presença das APLs no território brasileiro segundo o recenseamento de 2015.

	<b>Brasil</b>	Região Nordeste	Região Sudeste	Região Norte	Região Centro-Oeste	Região Sul
Número de APLs	<b>677</b>	210	170	123	91	83
Número de empresas	<b>291.498</b>	41.373	85.305	48.309	79.848	36.663
Empregos diretos gerados	<b>3.051.244</b>	678.294	1.345.686	409.764	536.356	661.420

Fonte: Brasil (2018).

Os valores da Tabela 1 refletem uma série de fatores que podem explicar as forças de atração diferenciadas entre as regiões brasileiras e suas aglomerações produtivas, como o tamanho da população, a quantidade de oportunidades de emprego, a infraestrutura urbana e logística disponíveis, a qualidade e tamanho dos parques industriais e a eficiência das políticas públicas.

Pela tabela infere-se que, apesar da Região Nordeste ter o maior número de APLs dentre as regiões do Brasil, ela carece de representatividade quando se observa o número de empresas e a quantidade de empregos diretos gerados distribuídos pelos seus arranjos produtivos. Por outro lado, a Região Sudeste é contemplada com um equilíbrio bem significativamente maior entre os fatores de análise, sendo a segunda maior em termos de quantidade de APLs e a dominante em termos de empregabilidade e de instituições corporativas. Um aspecto singular é a carência de APLs na Região Sul, mesmo com as vantagens históricas da organização territorial e da boa infraestrutura instalada dessa parte do país. O mesmo se verifica para a Região Centro-Oeste, esta última com boas possibilidades de dinamização produtiva se houver maiores incentivos governamentais e da iniciativa privada às oportunidades oferecidas pelo agronegócio em expansão.

A desigualdade na evolução dos APLs de região para região pode estar relacionada ao fato dos estados brasileiros apresentarem níveis de desenvolvimento distintos, inclusive entre as porções de seus próprios território, conforme apontado em estudo de Alderete e Bacic (2018). Os APLs



apresentam dificuldades intrinsecamente vinculadas às próprias limitações das economias em desenvolvimento, tais quais os elementos relacionados à baixa capacidade de inovação, à ineficácia dos instrumentos de governança e às relações de dependência (COUTINHO, 2017).

Alderete e Bacic (2018) destacam que, apesar da relevância da compreensão dos impactos dos APLs sobre o desenvolvimento local no Brasil, poucos estudos se propuseram a analisar tais efeitos, se restringindo ao mapeamento e à identificação das redes organizacionais. A pesquisa identificou a falta de instrumentos robustos no país para a avaliação de tal modalidade de governança, no que diz respeito ao seu papel na melhoria das condições socioeconômicas locais.

Cabe destacar as diferenças entre os arranjos produtivos locais e os clusters dos estudos de Porter (1990). A teoria sobre clusters não considera, por exemplo, as limitações e fatores próprios das economias em desenvolvimento, como o funcionamento submetido a uma cadeia de valor controlada externamente por grandes empresas transnacionais, com forte poder de mercado. Desconsideram ainda problemas internos, como os relacionados aos precários meios de vida e de saúde, as carências relacionadas à educação e à moradia dos trabalhadores. Segundo Coutinho (2017), tais limitadores reduzem o impacto das externalidades positivas sobre a aglomeração, tornando mais difícil sua articulação. Isso se dá também devido a fatores como a precária formação de uma massa crítica em termos de capacidade de inovação, as deficiências na aplicação de mecanismos de governança e de coordenação, além da subordinação a agentes externos devido a imperfeições de mercado ou assimetrias de poder.

Cassiolato et al. (2017) associam o papel ausente das grandes empresas transnacionais sobre o aumento da agregação de valor das empresas locais dos países periféricos. Segundo os mesmos autores, não há razões suficientes para justificar o porquê empresas transnacionais compartilhariam os seus custosos ativos específicos e tecnologias com organizações públicas e empresariais dos países em que adentram.

As pesquisas do grupo RedeSist (MATOS et al., 2017) também têm indicado que os APLs que tentaram se conectar às CGVs foram de alguma forma constrangidas à produção em massa de bens padronizados de baixo custo, com base no trabalho precário e de baixa qualificação (LUSTOSA et al., 2017). Ademais, segundo os pesquisadores, tais movimentos levaram a uma redução da integração, à baixa incorporação tecnológica e à pouca contribuição para o desenvolvimento das potencialidades locais.

Entre os APLs de maior predominância estão os do setor metalmecânico, setor este entre os 5 mais preeminentes no Brasil (BRASIL, 2018). No âmbito desse setor, o APL de maior destaque no cenário nacional é o do ABC Paulista, objeto deste estudo, cujo arranjo produtivo é constituído por diversas empresas fabricantes de produtos industriais e prestadoras de serviços associados ao setor, presentes na região do grande ABC, na região metropolitana de São Paulo.

### 3. O APL do Setor Metalmecânico do ABC Paulista

O processo de industrialização na região do Grande ABC teve dois marcos que nortearam o seu desenvolvimento industrial, de acordo com Souza (2018). O primeiro ocorreu, em 1867, a partir



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

do início das operações da estrada de ferro da “*The São Paulo Railway Company (SPR)*”, que realizava a ligação entre o interior do estado de São Paulo e o porto de Santos. Esse trajeto passa pelo vale do rio Tamanduateí, atraindo indústrias que buscavam aproveitar as facilidades logísticas da ferrovia.

Em 1947, ocorreu o segundo marco com a inauguração da rodovia Anchieta, facilitando a ligação entre a capital e o litoral, cortando São Bernardo do Campo e atraindo indústrias, principalmente transnacionais do ramo automobilístico, para os extensos terrenos nas suas margens. Tal fato gerou demanda industrial que propiciou o desenvolvimento do setor metalmeccânico, alçando o Grande ABC à posição de maior aglomerado industrial da América Latina. Hoje, o APL abrange sete municípios da Região Metropolitana de São Paulo (São Bernardo do Campo, Diadema, Santo André, Mauá, São Caetano do Sul, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra), com concentração industrial predominante localizada nas três primeiras cidades.

De acordo com Ramalho, Rodrigues e Conceição (2009), a crise da década de 1980 e a abertura econômica na década subsequente abalaram fortemente o parque industrial da região, gerando uma fuga de investimentos e o aumento do desemprego. Tal processo evidenciou o desgaste do modelo fordista de produção e levou à união de forças regionais (empresários, sindicatos, prefeituras, Sebrae, Sistema S) em busca de alternativas para sua recuperação econômica. Nesse contexto nasce a ideia de um APL regional para o setor metalmeccânico sendo composto por empresas de metalurgia; máquinas; veículos automotores; equipamentos de transporte, além de produtos de metal; borracha; plástico; informática; eletrônicos; ópticos; material elétrico; produtos diversos e também empresas de manutenção, reparo e instalação de equipamentos e máquinas.

Segundo Souza (2018), o projeto do APL Metalmeccânico foi lançado em 2004, a partir de um convênio entre a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (ADEGABC) e o SEBRAE, que previa o desenvolvimento das micro e pequenas empresas dos setores de plásticos, autopeças e ferramentaria. Tal convênio objetivou fazer análises das cadeias-alvo, pesquisas de mercado, a elaboração de planejamento estratégico do grupo de empresários, a realização de consultorias em gestão empresarial, marketing e vendas, tecnologia e em empreendedorismo e a avaliação dos resultados com duração de 14 meses. Em 2006, foi originado um relatório apontando as fragilidades da cadeia metalmeccânica na região, com apontamentos sobre o baixo nível de pesquisa e inovação, defasagem tecnológica e de maquinário, capacidade de investimento e inserção em processos defasados de exportação.

Na sequência desse primeiro passo para a implementação do APL, Souza (2018) cita a nova parceria da ADEGABC com o SEBRAE em 2006, que incluiu também o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Centro Meccano, da região italiana de Marche, importante centro industrial da Itália. Ferreira (2017) afirma que o SEBRAE e o BID seriam os financiadores e o Centro Meccano faria a ponte entre as empresas, garantindo transferência de tecnologia e desenvolvimento industrial.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O convênio entre a ADEGABC e o BID estava estruturado em quatro fases: identificação do mercado de serviços tecnológicos; apoio aos centros de serviços e implantação de ponto de atendimento; promoção de serviços tecnológicos às micro, pequenas e médias empresas; sistema de monitoramento e avaliação dos resultados e sistematização das lições aprendidas para disseminação.

O projeto teve início sem problemas, mas à medida que avançava foram se interpondo complicadores, denotando uma fragilidade institucional entre os entes regionais envolvidos no projeto. Souza (2018) afirma que a fase 1 (Identificação do mercado de serviços tecnológicos) foi executada com a avaliação do dia-a-dia de 500 empresas do segmento, através do qual foi traçado um perfil e detectado gargalos, motivando a contratação de consultorias visando soluções para sanar esses problemas.

A instalação do Centro de Serviços Regional (CESTEC) não saiu do papel, o que de acordo com Ferreira (2017), foi um complicador, pois não efetivou a aproximação e articulação entre empresários, gestores públicos e as instituições de pesquisa/educacionais. A falta de dados e estatísticas impossibilitou uma avaliação mais detalhada que justificasse sua implementação. A falta de avaliações quantitativas foi outro gargalo que acarretou falta de dados e estatísticas que justificassem sua implementação. No final desse acordo, o BID elaborou um relatório com algumas recomendações, como a estruturação de um ponto de atendimento, contratação de consultoria em engenharia mecânica, formalização de uma rede de oferta tecnológica e cursos específicos sobre qualidade industrial, entre outras que não foram efetivadas. Por essa razão, viu-se a necessidade da CIESP (Centro das Indústrias do Estado de São Paulo) em representar os empresários do setor metalmeccânico.

Souza (2018) destaca que, em 2015, cerca de 72% das empresas do setor metalmeccânico da região estavam localizadas em São Bernardo do Campo, Diadema e Santo André, principalmente nas margens das rodovias Anchieta e Imigrantes, demonstrando uma concentração do setor no território. O autor destaca também a diminuta participação (0,32%) de Rio Grande da Serra no segmento e pontua que a cidade, assim como a vizinha Ribeirão Pires (4%), tem a totalidade do território em região de manancial, o que limita as atividades. O mesmo estudo traz ainda dados de 2015 da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), que indicam a existência no Grande ABC de um total de 3.782 instalações industriais que geravam 143.312 empregos formais em inúmeros setores, com destaque para o setor metalmeccânico, demonstrando a importância deste para a economia regional.

O mesmo autor também pondera que as fragilidades geradas pela não implantação das recomendações apontadas no relatório do BID foram intensificadas por inúmeros fatores. A crise econômica brasileira de 2016, o enfraquecimento do Consórcio Intermunicipal Grande ABC em 2017 com a saída do município de Diadema, e mais recentemente a decisão da *Ford Motor Company* de encerrar a produção na fábrica de São Bernardo do Campo, fechando cerca de 2,8





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

mil postos de trabalho, são exemplos esclarecedores dos inúmeros problemas regionais ocorridos.

Entretanto, Souza (2018) também aponta como positiva a sinergia entre os empresários do setor, que permanece fortalecida. Além disso, destaca a potencialidade do programa Pró-Ferramentaria, instituído em 2019 pelo governo paulista, que autoriza empresas do setor automotivo a utilizar créditos acumulados de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para pagar por ferramentais usados na sua produção, e produzidos por indústrias instaladas no estado. Ademais, é mencionada a inauguração no ano de 2020 de uma nova prensa na fábrica Anchieta da Volkswagen, quatro vezes mais produtiva que as anteriores e produzida pela Prensas Schuler, em Diadema, em um projeto que demandou um ano para ser executado. Todos esses são pontos positivos para a sobrevivência futura do APL do ABC Paulista.

## 4. Possibilidades de Melhorias nos Instrumentos de Governança do APL do ABC Paulista e seus reflexos para o cenário dos APLs Nacionais

Ante o exposto sobre os arranjos produtivos e, mais especificamente, sobre o APL do setor metalmeccânico do Grande ABC, é possível elaborar algumas considerações e proposições visando a melhoria dos instrumentos de governança da rede interorganizacional paulista, a partir das pesquisas de autores que se debruçaram sobre as potencialidades dos arranjos.

Segundo Erber (2008), os estudos dos anos 2000 destacavam que, embora os arranjos produtivos locais surjam, frequentemente, de maneira espontânea, seus desenvolvimentos dependem de ações conjuntas contundentes dos agentes envolvidos (firmas, instituições, autoridades públicas, entre outros), por meio de políticas, estratégias e mecanismos institucionais de governança. Nesse sentido, a competitividade do APL depende, em uma perspectiva de dinâmica competitiva, dos investimentos implementados na transformação dos ativos e rotinas, decididos por meio da governança das estratégias. É possível pôr tal afirmativa em paralelo aos resultados gerados pelo relatório do BID, gerado em 2006 após o término do CESTEC, que apontaram fragilidades da cadeia metalmeccânica, tais quais o baixo nível de pesquisa e inovação, a defasagem tecnológica e de maquinário, etc.

Em outra perspectiva, é possível analisar os aspectos de governança dos APLs no Brasil a partir das relações de poder locais e do grau de hierarquização. Ao analisar o APL de Porto Ferreira, produtor de cerâmica no interior do estado de São Paulo, Teixeira (2020) identificou iniquidades e assimetrias na tomada de decisões, observando a ausência de inúmeras empresas especializadas nas reuniões coletivas, evidenciando assim uma fragilidade no processo de governança ao expungir de suas decisões as pequenas empresas. Nesse sentido, entende-se que as pequenas empresas são as mais prejudicadas, por não disporem de recursos (financeiros e humanos) para ter maior representatividade.

Tal conclusão é coincidente com o que Erber (2008) expôs sobre a hierarquização da governança dos arranjos e as consequências e impactos negativos sobre as pequenas e médias empresas. O pesquisador afirma que quanto maior o grau de hierarquia da rede, menores são as



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

probabilidades de os membros que ocupam posições subordinadas constituam ativos específicos que gerem rendas diferenciais. Outrossim, quanto mais hierárquica é a governança, maior a possibilidade de a ação conjunta ser definida num ponto da rede por um agente, ou por uma coalizão de agentes.

Sob essa perspectiva, o arranjo produtivo local do Grande ABC, que apresenta um expressivo grau de influência das grandes empresas transnacionais estrangeiras montadoras de veículos, pode ter suas pequenas e médias empresas fortemente impactadas pelas decisões do topo da cadeia produtiva. Isso porque, de acordo com os estudos de Schmitz (2004), quando a governança da cadeia é exercida por empresas sediadas em países de capitalismo originário, cria-se uma grande influência sobre as possibilidades dos fornecedores de modificarem seus ativos, rotinas e até suas estratégias. Tais fornecedores são geralmente pequenas e médias empresas localizadas em países em desenvolvimento, como o Brasil. Logo, quanto mais hierárquica e rígida é a governança, menores são as possibilidades de aprimoramento dos fornecedores.

Por outro lado, há estudos que identificaram de que forma certas redes interorganizacionais se mostraram mais bem-sucedidas quanto às práticas de governança, como o desenvolvido por Castro e Gonçalves (2014), que estudou os APLs do Paraná. De acordo com o estudo, os elementos de governança se fizeram mais presentes nos arranjos onde há um maior protagonismo dos atores locais envolvidos. Tal constatação é importante no sentido de que boas práticas de governança, relacionadas aos APLs, têm estreita relação com o protagonismo dos atores locais e com os valores compartilhados pelos mesmos.

Tal consideração pode ser observada, no caso do APL do Grande ABC, na sinergia entre os empresários locais destacada por Souza (2018), apesar da crise do setor metalmeccânico agravada a partir da crise de 2016. Embora os diversos eventos a partir daquele ano tenham impactado significativamente a cadeia do setor na região e tensionado suas fragilidades, o pesquisador ressalta a existência, naquele arranjo, de significativos valores para o sucesso dos APLs, tal qual a cooperação.

Ainda sobre a questão da importância do protagonismo dos atores locais, é relevante mencionar o que Cassiolato et al. (2017) afirmam em suas pesquisas sobre o acesso de APLs do setor de autopeças às cadeias de valor global. Os pesquisadores relacionam a tentativa de acesso desses APLs à uma destruição significativa de capacitações, tendo em vista a estratégia das grandes empresas transnacionais (ETNs) estrangeiras de aumentar as importações e diminuir o valor agregado no país, reduzindo a densidade da produção local. Isso coincide com a abordagem de Coutinho (2017), quando este afirma que um APL incapaz de inovar terá pouco sucesso em acumular sinergias coletivas.

Cassiolato et al. (2017) também ressaltam os aspectos positivos dos APLs que romperam com as grandes ETNs que comandam as cadeias de valor globais, buscando eles mesmos competirem em nichos de mercado de maior preço. Nesses casos, foram observados relevantes aumentos de valor adicionado local e de capacidade tecnológica (SZAPIRO et al., 2017). Contudo, cabe



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

destacar que casos relevantes de APLs que obtiveram êxito na busca por mercados foram constatados em nichos comandados por grandes ETNs nacionais, como a Petrobras (BRITTO; VARGAS, 2013) e a Embraer (BERNARDES; OLIVEIRA, 2003).

Outro ponto significativo para o sucesso de arranjos produtivos diz respeito ao desenvolvimento de políticas públicas que fomentem a geração de ativos coletivos para as pequenas e médias empresas. Nesses casos, o Estado se torna um ator importante, porque tais ativos devem estar organizados em instituições específicas, fornecedoras de externalidades para os membros do APL (ERBER, 2008). Tal constatação se torna tangível ao analisar o próprio convênio de criação do APL do Grande ABC, em que a parceria entre a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC e o SEBRAE gerou ativos como atividades de assessoria, avaliação de resultados, planejamento estratégico, entre outros.

Entretanto, Erber (2008) também afirma que é consensual a avaliação de que a criação de tais instituições se torna pouco eficaz se não há no local uma “massa crítica”, que enseje o uso dos ativos das instituições de apoio com um mínimo de eficiência, incluindo ativos de vários tipos que integram tanto o capital econômico (como a capacidade organizacional) quanto o capital social das empresas (a confiança entre as empresas que compõem o arranjo).

Outro ponto a destacar é a baixa eficácia da resposta estatal em arranjos produtivos em que a governança é hierárquica, haja vista as possibilidades da empresa líder em realocar as demandas para outras localidades (ERBER, 2008). Resta, nesses casos, a negociação por meio de mecanismos de pressão política ou incentivos fiscais e de crédito. Nessa perspectiva, é ilustrativo o exemplo da decisão da Ford quando encerrou suas atividades em São Bernardo do Campo, onde a dominância dos instrumentos de governança do APL do ABC se dá pelas grandes ETNs estrangeiras montadoras de automóveis.

Por fim, não obstante as limitações da intervenção do Estado em redes cuja governança seja hierarquizada, tal como no APL do setor metalmeccânico, a ação estatal pode ser relevante por meio dos chamados determinantes implícitos (ERBER, 2008). Esses são fatores provenientes de políticas implícitas, que, embora afetem diretamente os APLs, são executadas e elaboradas com outros atores e objetivos. Por meio de medidas como a reorientação das políticas nacionais de desenvolvimento, visando fortalecer tanto o mercado interno quanto o Estado (ao dotá-lo de instrumentos mais eficazes de política industrial e tecnológica), pode-se vislumbrar o incremento de ações em nível local que fomentem os arranjos produtivos, tais qual o do setor metalmeccânico do ABC Paulista.

## 5. Considerações Finais

O planejamento territorial, frente às reformulações necessárias dos padrões econômicos e das ações e relações de governança, tornou-se o elo primordial para o desenvolvimento de APLs cada vez mais subjugados às forças globalizantes, de modo a obter vantagens competitivas dentro dos seus respectivos nichos de mercado. O presente estudo se propôs a ensejar a discussão das condições das aglomerações produtivas brasileiras de forma a mostrar como elas, à exemplo



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

do APL do ABC Paulista, têm se comportado em relação à adaptabilidade às demandas sociais e às próprias diretrizes do mercado neoliberal.

Os fenômenos da metropolização do espaço (cidades-região), da onda tecnológica e de inovação e da competição entre cidades (marketing urbano) têm indicado fragilidades das economias regionais em absorver rapidamente novos paradigmas de produção, somando-se a isso à crise econômica que assola o Brasil nos últimos anos e às incompetências históricas do poder público de várias instâncias nacionais em gerir os antigos e novos espaços produtivos.

De acordo com o que foi pontuado sobre as dificuldades atuais do APL do ABC Paulista em atrair e gerir investimentos que se revertam em subsídios e recursos internos para a retroalimentação do setor metalmeccânico industrial, evitando a fuga de ativos, inovações e conhecimento tecnológico para o exterior, ficam nítidas as restrições típicas de países subdesenvolvidos em partilhar dos suprassumos do arranjo global de produção. Dessa forma, priorizou-se elencar algumas proposições de melhorias nos instrumentos de governança que podem, senão reverter o quadro crítico, mitigar os problemas socioeconômicos gerados no território e, conseqüentemente, os entraves ao desenvolvimento regional.

Pode-se citar nesse aspecto a flexibilização das hierarquias rigidamente verticalizadas de tomadas de decisão entre os agentes produtivos (estatais ou privados, seja estrangeiros ou nacionais) e os incentivos à difusão de políticas públicas que afetam implicitamente a remodelagem da ordem de prioridade dos ativos, permitindo a maior atuação do governo nas tomadas de decisão, por exemplo. Outra proposição é a de fortalecimento de uma “massa crítica” que integre o capital econômico (determinantes de organização de uma determinada economia de aglomeração) ao capital social (construção da confiabilidade entre os entes de um arranjo produtivo local com a motivação principal de proporcionar a difusão igualitária de oportunidades econômicas e de conhecimentos, em que todos possam usufruir das relações ganha-ganha).

Face ao exposto, existem diversas possibilidades de iniciativas de cooperação ao APL do ABC Paulista, sugerindo-se que a conquista dos avanços somente pode ser potencializada caso haja o fortalecimento do pacto entre os atores associados neste arranjo produtivo. O sucesso de tal empreitada poderá maximizar as transformações de paradigmas de outras aglomerações produtivas no Brasil. Novas perspectivas e modelos de gestão sobre o atendimento das demandas internas dos polos industriais e da sociedade do entorno poderão ser fomentados, através, por exemplo, da mitigação da dependência e submissão em relação ao capital estrangeiro, e da valorização das tecnologias da informação para a governança da produção e do território.

## Referências Bibliográficas

ALDERETE M. V.; BACIC M. J. Local Productive Arrangements and local development in on-metropolitan municipalities of São Paulo, Brazil. **Cuadernos de Gestión**, [S.L.], v. 18, n. 1, p. 103-124, 2018. Instituto de Economía Aplicada a la Empresa (IAEA).





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BERNARDES R.; OLIVEIRA L. Building up complex productive systems in developing countries: the Embraer experience. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; MACIEL, M. L. (Orgs.). **Systems of Innovation and development: evidence from Brazil**. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.

BRANDÃO C. A. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais**. Tese (livre-docência) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2004, 200 p. Disponível em <<http://cutter.unicamp.br/document/?code=000314769>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

BRASIL. **APL - Arranjos Produtivos Locais**. Governo Federal: Ministério da Economia, 2018. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/arranjos-produtivos-locais#:~:text=Arranjos%20Produtivos%20Locais%20\(APLs\)%20s%C3%A3o,locais%2C%20tais%20como%3A%20governo%2C](http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/arranjos-produtivos-locais#:~:text=Arranjos%20Produtivos%20Locais%20(APLs)%20s%C3%A3o,locais%2C%20tais%20como%3A%20governo%2C)>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BRENNER N. A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia. **Cadernos Metrópole**, 2010, 12(24), p. 535-564.

BRITTO J.; VARGAS M. Ciclo de Vida e Dinâmica Evolutiva de Aglomerações Produtivas: uma abordagem evolucionária da competitividade territorial. In: XVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA. **Anais...** Belo Horizonte, jun. 2013.

CASSIOLATO J. E. et al. APLs, a crise atual do capitalismo e a globalização dominada pelas finanças. In: MATOS M. P. de; CASSIOLATO J. E.; LASTRES H. M. M.; LEMOS C.; SZAPIRO M. (org.). **Arranjos Produtivos Locais: referencial, experiências e políticas em 20 anos da redesist.** Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. Cap. 8. p. 265-288.

CASTRO M. de; GONÇALVES S. A. Contexto institucional de referência e governança de redes: estudo em arranjos produtivos locais do estado do Paraná. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 48, n. 5, p. 1281-1304, out. 2014. FapUNIFESP (SciELO).

CASTRO S. D. et al. Aprendizados com políticas para APLs e sua conexão com as políticas de desenvolvimento regional, produtivo e inovativo. In: MATOS M. P. de; CASSIOLATO J. E.; LASTRES H. M. M.; LEMOS C.; SZAPIRO M. (org.). **Arranjos Produtivos Locais: referencial, experiências e políticas em 20 anos da redesist.** Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. Cap. 13. p. 391-468.

COCCO G. Mobilizar os territórios produtivos: para além do capital social, a constituição do comum. In: SILVA, G.; COCCO, G. (orgs.). **Territórios produtivos: oportunidades e desafios para o desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: DP&A. Brasília-DF: SEBRAE, 2006, p. 171-200.





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

COSTA E. J. M. **Políticas públicas e o desenvolvimento de arranjos produtivos locais em regiões periféricas.** 2007. 409 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

COUTINHO L. RedeSist: 20 anos de frutífera contribuição para o desenvolvimento com equidade. In: MATOS M. P. de; CASSIOLATO J. E.; LASTRES H. M. M.; LEMOS C.; SZAPIRO M. (org.). **Arranjos Produtivos Locais: referencial, experiências e políticas em 20 anos da redesist.** Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. p. 7-12.

ERBER F. B. Eficiência coletiva em arranjos produtivos locais industriais: comentando o conceito. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 11-31, 2008. FapUNIFESP (SciELO).

FERREIRA P. I. **Entrevista concedida a Filipe Rubim de Castro Souza.** São Paulo, mar. 2017.

HARDT M.; NEGRI A. Commonwealth, **Harvard University Press**, 2009.

HARVEY D. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005. 252 p.

KLINK J. J. **A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LUSTOSA M. C. J. et al. Desenvolvimento local, inclusivo e sustentável: revisitando a sustentabilidade a partir da perspectiva sistêmica de arranjos produtivos locais. In: MATOS M. P. de; CASSIOLATO J. E.; LASTRES H. M. M.; LEMOS C.; SZAPIRO M. (org.). **Arranjos Produtivos Locais: referencial, experiências e políticas em 20 anos da redesist.** Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. Cap. 9. p. 289-318.

MATOS M. P. de; CASSIOLATO J. E.; LASTRES H. M. M.; LEMOS C.; SZAPIRO M. **Arranjos Produtivos Locais: referencial, experiências e políticas em 20 anos da redesist.** Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. 474 p.

PORTER M. E. **The Competitive Advantage of Nations.** New York: The Free Press, 1990. 875 p.

RAMALHO J. R.; RODRIGUES I. J.; CONCEIÇÃO J. J. Reestruturação industrial, sindicato e território – Alternativas políticas em momentos de crise na região do ABC, em São Paulo – Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 85, p. 147-167, 2009. Disponível em <<http://rccs.revues.org/369>>. Acesso em 07 ago. 2020.

SCHMITZ H. (Comp.). **Local enterprises in the global economy: Issues of Governance and Upgrading.** Cheltenham, RU: Edward Elgar, 2004.

SILVA J. G.; TAKAGI M.; SANTOS A. C. Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro. In: POCHMANN, M.; DOWBOR, L. (orgs.). **Políticas para o desenvolvimento local.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010, p. 167-196.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SILVEIRA C. Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança. In: POCHMANN, M.; DOWBOR, L. (orgs.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010, p. 41-66.

SOUZA F.R. de C. **Desenvolvimento Regional e Aglomerações Produtivas: Estudo de Caso do APL Metalmeccânico do Grande ABC**. Dissertação (Mestrado) do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2018, 134p.

SZAPIRO M. et al. Panorama histórico da RedeSist e fundamentação teórica da abordagem de APL. In: MATOS M. P. de; CASSIOLATO J. E.; LASTRES H. M. M.; LEMOS C.; SZAPIRO M. (org.). **Arranjos Produtivos Locais: referencial, experiências e políticas em 20 anos da redesist**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. Cap. 1. p. 31-60.

TEIXEIRA T. R. A. Fragmented and Diverging Strategies and Initiatives as the Pattern of Governance Outcomes in Brazilian Local Productive Arrangements. **Journal Of Latin American Geography**, [S.L.], v. 19, n. 2, p. 60-86, 2020. Project Muse.



OBSERVADR





**ST2 – TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

**AGRICULTURA FAMILIAR, FORMAS DE AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO  
NA REGIÃO DAS MISSÕES DO RIO GRANDE DO SUL**

**FAMILY FARM, FORMS OF AGRICULTURE AND DEVELOPMENT IN THE  
MISSÕES REGION OF RIO GRANDE DO SUL**

Vanderlei Franck THIES<sup>1</sup>, Evandro Pedro SCHNEIDER<sup>2</sup>, Marcelo Antonio CONTERATO<sup>3</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo é identificar as mudanças realizadas nos sistemas produtivos de agricultores familiares da região das Missões do Rio Grande do Sul (RS) e discutir as implicações que elas geram nas dinâmicas de desenvolvimento regional. Foi realizada pesquisa com caráter histórico e comparativo, através da análise longitudinal das trajetórias de agricultores familiares do município de Salvador das Missões - RS. Coletaram-se dados primários com as mesmas famílias, em 2003 e 2018, com uso de questionário semiestruturado contemplando caracterização demográfica e dos sistemas produtivos. A amostra foi do tipo sistemática por comunidade e as 58 famílias foram definidas através de sorteio. Utilizou-se o referencial teórico da mercantilização da agricultura, destacadamente os conceitos de formas de agricultura e impérios alimentares. Os dados foram analisados através da comparação de painéis e estatística descritiva. Identificou-se três tipos de trajetórias familiares, com diferentes implicações para o desenvolvimento regional. A trajetória de desagrarização total, que gera o esvaziamento dos campos, concentração da terra e a urbanização regional. A trajetória de desativação da produção comercial, com arrendamento das terras e manutenção da produção para autoconsumo, produz uma paisagem regional mais diversificada, com forte presença de aposentados rurais que desmercantilizam os sistemas produtivos e ativam formas camponesas de agricultura, gerando um território mais autônomo em relação aos impérios alimentares. A trajetória de intensificação das formas empresariais de agricultura dinamiza a economia regional, mas a torna fortemente dependente dos impérios alimentares, gerando exclusão produtiva de muitas famílias e concentração das riquezas.

**Palavras chave:** Agricultura Familiar. Formas de Agricultura. Desenvolvimento Regional.

<sup>1</sup> Doutorado em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil Professor colaborador da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil E-mail: vftc3@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Doutorado em Fruticultura de Clima Temperado- PPGA pela Universidade Federal de Pelotas, Brasil Adjunto II da Universidade Federal da Fronteira Sul, Brasil E-mail: evandro.schneider@uffs.edu.br

<sup>3</sup> Doutorado em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil Professor Associado I da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil E-mail: marcelo.conterato@ufrgs.br



**Abstract:** This paper aims identify the changes in the family farmers' productive systems in the region of Missões, Rio Grande do Sul (RS), and to discuss their implications in the dynamics of regional development. A historical and comparative research was carried out through the longitudinal analysis of the trajectories of family farmers in the city of Salvador das Missões - RS. Primary data were collected from the same families in 2003 and 2018, using a semi-structured questionnaire covering demographic and production systems. The sample was systematic by community and the 58 families were defined by a raffle. The theoretical framework of agricultural commodification was used, especially the concepts of forms of agriculture and food empires. The data were analyzed by comparing panels and descriptive statistics. Three types of family trajectories have been identified, with different implications for regional development. The trajectory of total desagrarization, which generates the emptying of fields, concentration of land and regional urbanization. The trajectory of deactivating commercial production, with land lease and maintenance of production for self-consumption, produces a more diversified regional landscape, with a strong presence of rural retirees who de-mercantilize productive systems and activate peasant forms of agriculture, generating a more autonomous territory in relation to food empires. The trajectory of intensification of entrepreneurial forms of agriculture, which dynamizes the regional economy, but makes it strongly dependent on food empires, generating the productive exclusion of many families and concentration of wealth.

**Keywords:** Family Farming. Forms of Agriculture. Regional Development.

## Introdução

A temática do presente artigo são as interfaces entre agricultura e desenvolvimento regional, discutindo as implicações que as mudanças nas formas de agricultura acarretam para a dinâmica territorial. Trata-se de estudo longitudinal, realizado num intervalo de tempo de quinze anos, em que analisa-se as trajetórias do mesmo grupo de famílias agricultoras, para identificar as mudanças nos padrões agrícolas e as perspectivas de desenvolvimento daí decorrentes.

As narrativas e teorias sobre desenvolvimento rural foram substantivamente modificadas com a incorporação do enfoque territorial, no final do século XX (FAVARETO; BERDEGUÉ, 2018), fortalecendo-se, desde então, o entendimento que desenvolvimento rural e territorial são dimensões que dialogam fortemente entre si e que a noção de território não pode prescindir da discussão sobre as transformações históricas e contemporâneas nos espaços rurais (LEITE, 2020), especialmente em países como o Brasil, onde o rural e seus diversos atores tem forte incidência sobre as trajetórias de desenvolvimento.

Além da necessidade de uma política de ordenamento territorial, do aperfeiçoamento de políticas públicas já existentes e da gestão antecipada de conflitos socioambientais, a transição para a sustentabilidade demanda nova configuração da matriz produtiva brasileira, que envolva, entre outras, as atividades que compõem o conglomerado agrícola-alimentar (FAVARETO, 2020). No domínio específico dos sistemas alimentares contemporâneos, desde a intensificação da



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

globalização, tem aumentado a influência dos impérios alimentares, que impulsionam formas empresariais e capitalistas de agricultura, em detrimento das formas camponesas (PLOEG, 2008), alterando sensivelmente a paisagem agrária e os espaços territoriais, especialmente onde a agricultura possui maior relevância nos processos de desenvolvimento, como é o caso da região das Missões, no noroeste do estado do Rio Grande do Sul (RS).

Conforme Ploeg (2017) é necessário desenvolver novas abordagens e metodologias para o estudo das trajetórias históricas na agricultura e para a explicação das transformações longitudinais nos espaços rurais, pois observa-se enorme carência de estudos dessa natureza, tanto na literatura nacional como internacional. É nesse contexto que indaga-se sobre como as mudanças nos padrões agrícolas ao longo do tempo, mais especificamente, como as alterações realizadas pelos agricultores nas formas de fazer agricultura, impactam as trajetórias regionais de desenvolvimento?

O objetivo do trabalho é identificar as mudanças realizadas ao longo do tempo nas formas de fazer agricultura de agricultores familiares da região das Missões do RS e discutir as implicações que elas geram na configuração regional e nas dinâmicas de desenvolvimento.

Após essa introdução, detalha-se os procedimentos metodológicos adotados para a realização da pesquisa que embasa o presente artigo. Na sequência, apresenta-se duas seções com as referências conceituais que sustentam a análise. Depois disso, realiza-se a apresentação e discussão dos resultados e, com base neles, por fim, apresenta-se as considerações finais.

## METODOLOGIA

Em termos conceituais a pesquisa realizada baseia-se na combinação do método histórico e do comparativo, pois busca a compreensão das dinâmicas do presente através da análise da evolução histórica dos fenômenos, ao mesmo tempo em que considera as similitudes e diferenças entre grupos sociais para explicar a diferenciação de suas configurações e trajetórias ao longo do tempo (MARCONI; LAKATOS, 2010).

A perspectiva de estudo longitudinal (PLOEG, 2017) busca explicar os processos de transformação do território a partir da consideração das mudanças vividas pelas famílias rurais ao longo do tempo. Para tal, considera-se suas configurações específicas, em termos demográficos e de condições produtivas, a partir das quais desenvolvem estratégias para se relacionar com os processos sociais mais amplos, nos espaços territoriais onde estão inseridas.

Além de revisão de literatura, foi realizada pesquisa de campo junto a 58 famílias agricultoras do município gaúcho de Salvador das Missões (Figura 1). Os dados foram coletados com as mesmas famílias no ano de 2003 e de 2018, adotando-se os mesmos procedimentos e considerando as mesmas variáveis, destacadamente: características das famílias, recursos disponíveis, configuração dos sistemas produtivos, custos e valor da produção agropecuária, formação da renda, participação social e acesso a políticas públicas<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> No ano de 2003 os dados foram coletados como parte do projeto de pesquisa Agricultura Familiar Desenvolvimento Local e Pluriatividade no RS e referiram-se ao ano agrícola 2002. Esse projeto foi executado em parceria entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a Universidade Federal de Pelotas. O acesso ao banco

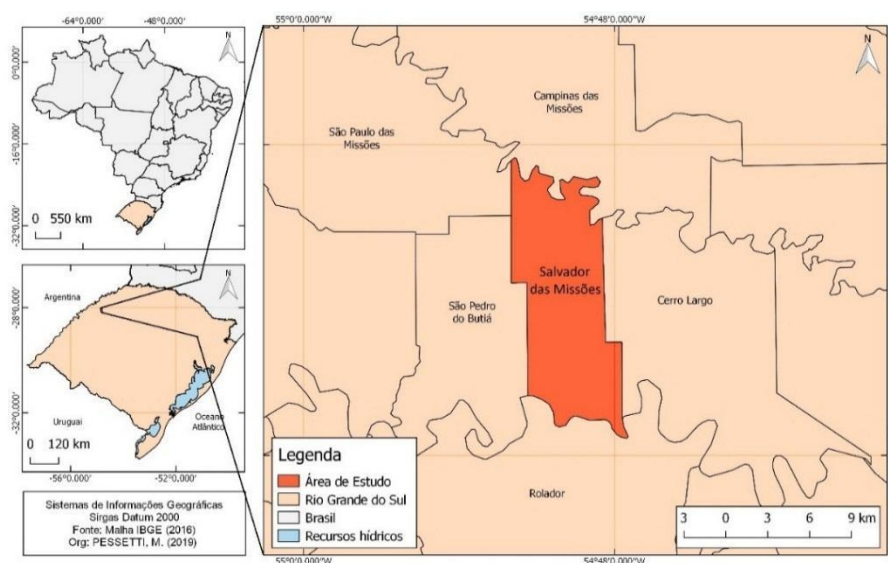






A amostra foi do tipo sistemática por comunidade e as famílias foram definidas através de sorteio. Definiu-se por uma amostragem de 10% das propriedades rurais do município, o que resultou no número de famílias consultadas. Todas as famílias pesquisadas em 2003 foram encontradas e participaram da pesquisa em 2018, embora parte delas tenha transferido o domicílio para outros municípios.

Figura 1 - Localização do município de Salvador das Missões, Rio Grande do Sul



Fonte: elaboração dos autores.

Após a coleta e tabulação dos dados eles foram analisados através da comparação de painéis (GIL, 2008) e com uso de estatísticas descritivas. Todos os valores monetários coletados em 2003 foram atualizados para 2018, através do Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). As análises econômicas e os cálculos realizados sobre o valor da produção seguiram os procedimentos recomendados por Lima *et al.* (1995).

## AGRICULTURA FAMILIAR E MERCANTILIZAÇÃO

O espaço rural é integrado por uma complexa rede de relações sociais, políticas, econômicas e culturais, onde as transformações e mudanças ocorrem de diversos modos, sendo os agricultores familiares um dos atores que atuam nesse espaço (SCHNEIDER, 2009). Esses agricultores, no exercício de sua capacidade de agência, são ativos desenvolvedores de estratégias (LONG, 2007) e possuem capacidade de resistência e adaptação frente às forças advindas da sociedade englobante em que estão inseridos (WANDERLEY, 2009).

Os anos da década de 1990 foram marcados pela emergência da noção de agricultura familiar, o mesmo acontecendo, na década seguinte, com a abordagem territorial do desenvolvimento,

de dados do referido projeto viabilizou as análises aqui realizadas. A coleta de dados, em 2018, refere-se ao ano agrícola 2017, por isso, atente-se o leitor, os resultados farão referência aos anos 2002 e 2017.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

enquanto os anos mais recentes acrescentam na agenda acadêmica e das políticas públicas a importância dos mercados, da segurança alimentar e nutricional, da sustentabilidade e a articulação rural-urbano nos territórios (FAVARETO, 2010; 2019; GRISA; SCHNEIDER, 2015; FAVARETO; BERDEGUÉ, 2018; CARON *et al.*, 2020; LEITE, 2020).

A agricultura familiar é uma categoria social que utiliza predominantemente a força de trabalho da própria família para produzir, geralmente em pequenas áreas de terra, produtos destinados ao autoconsumo e também para a venda. Ela caracteriza-se como uma forma específica de trabalho e produção, onde a interação familiar por laços de parentesco e as conexões comunitárias com outras famílias são bastante intensas e de alto valor simbólico (SCHNEIDER, 2016).

Na atualidade, especialmente no contexto do sul do Brasil, os agricultores familiares representam uma forma social de trabalho e produção que se reproduz em um ambiente amplamente mercantilizado (CONTERATO, 2008). Conforme Niederle *et al.* (2014), a expansão das relações capitalistas de produção e a mercantilização da agricultura e do espaço rural não ocorreram de forma linear nos diversos contextos, tampouco implicaram em resultados homogêneos em termos de padrões tecnológicos, institucionais, de organização do trabalho, de inserção nos mercados e de representação ideológica.

Assim, pode-se falar da mercantilização como geradora de heterogeneidades e também parte do processo de constituição da identidade dos atuais agricultores familiares. Ainda que não se possa falar de um processo único e universal a mercantilização é um amplo processo social (MARSDEN *et al.*, 1995). Ela não fica restrita apenas ao trabalho na agricultura, pois também alcança as práticas sociais dos agricultores e resulta em dinâmicas diferenciadas, tanto de desenvolvimento do capitalismo no espaço agrário, como de desenvolvimento regional.

Os mercados não são estruturas rígidas, externas e dadas a priori, sob os quais os sujeitos sociais têm baixa capacidade de incidência. Eles são espaços socialmente construídos, por diferentes atores, que interagem e disputam recursos, desde seus diversos interesses, nos mais variados espaços (CONTERATO *et al.*, 2011). Assim, a configuração de determinado mercado resulta da interação dos atores nele interessados, podendo assumir características favoráveis aos agricultores familiares, por isso na literatura recente aponta-se que os agricultores precisam de mais e melhores mercados (SCHNEIDER, 2016; PLEIN, 2020), pois dependendo de suas configurações podem representar importantes novidades, como os mercados institucionais, ou mercados aninhados (PLOEG, 2016), podem contribuir para o avanço de sistemas alimentares sustentáveis (SWENSSON, 2019; OLIVEIRA; GRISA; NIEDERLE, 2020).

Conforme Schneider (2010, p. 111), “[...] é o maior envolvimento social, econômico e mercantil que torna o agricultor familiar, ao mesmo tempo, mais integrado e mais dependente em relação à sociedade que lhe engloba.” De acordo com sua maior, ou menor inserção mercantil, configuram-se distintas formas de agricultura que, de acordo com Ploeg (2008), podem ser: camponesa, empresarial ou capitalista.





## FORMAS DE AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A forma camponesa de agricultura é orientada para a defesa e melhoria das condições de vida dos agricultores, que são os proprietários dos meios de produção essenciais e usam força de trabalho predominantemente familiar. Ela se caracteriza pelo uso sustentado do capital ecológico, destinando a produção ao mercado, a reprodução da família e da unidade de produção, sendo a luta por autonomia uma de suas marcas fundamentais. Nessa forma de agricultura desenvolve-se a pequena produção mercantil, onde a parcela da produção comercializada constitui-se como mercadoria, mas a força de trabalho e outros recursos produtivos (terra, sementes, conhecimentos, etc.) entram no processo de trabalho não como mercadorias, mas como valores de uso. A produção camponesa é identificada com reduzido grau de mercantilização (PLOEG, 2008, 2009).

Conforme Ploeg (2009), a modernização da agricultura implicou em aumentos da escala de produção e na diminuição da absorção de trabalho agrícola através da intensificação no uso de tecnologia, ocorrendo um abrupto e multifacetado processo de mercantilização, especialmente da matriz de insumos. Essa reestruturação do processo de produção e a mercantilização formaram a base sob a qual emergiu a forma empresarial de agricultura, todavia esse modo não fez desaparecer totalmente a forma camponesa.

Na forma empresarial de agricultura a produção é voltada para o mercado, sendo altamente especializada e impulsionada por aumentos constantes de escala. Ela é fortemente baseada no uso de capital financeiro e industrial, na forma de crédito, insumos e tecnologia, o que torna os agricultores dependentes do mercado. Nessa forma de agricultura ocorre a produção simples de mercadorias, onde, a exceção do trabalho, todos os demais recursos entram no processo produtivo como mercadorias, o que a torna altamente mercantilizada (PLOEG, 2008, 2009).

O modelo agroexportador é a base que sustenta a emergência da forma capitalista de agricultura, onde a produção é guiada pelo objetivo de maximizar o lucro. Ela engloba uma extensa rede de empresas agrícolas, com grande mobilidade e que possuem elevada capacidade de incidência sobre os mercados agrícolas e os sistemas alimentares. Nela se utiliza basicamente trabalho assalariado, desenvolvendo a produção capitalista de mercadorias, com a mercantilização completa do processo de produção, pois o trabalho, os insumos e a produção circulam como mercadorias (PLOEG, 2008, 2009).

Essas três formas de agricultura desenvolvem diferentes mecanismos de relação entre os atores e de construção de mercados, que incidem diretamente na conformação dos territórios onde se instalam. A forma camponesa é alicerçada num modelo de mercados baseado em circuitos curtos e descentralizados, onde a produção e o consumo de alimentos têm vínculos mais locais e regionais, configurando redes onde a reciprocidade tem presença mais intensa e que tendem a fugir do controle direto do capital. Nas formas empresarial e capitalista se constituem modelos mais centralizados, ligados ao consumo mundial e a industrialização da agricultura e da alimentação, operando cada vez mais em escala global, sob o controle do capital, através de grandes empresas de processamento e comercialização de alimentos, configurando os



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

denominados impérios alimentares. Os impérios alimentares impulsionam as formas empresarial e capitalista de agricultura e buscam subordinar, conforme seus interesses, a produção e o consumo mundial de alimentos (PLOEG, 2008).

Desde aí se define a agricultura familiar, como sendo um ator social que desenvolve sistemas produtivos agrícolas que transitam entre a forma camponesa e empresarial de agricultura, podendo, ao longo do tempo, estar mais vinculado a uma forma ou a outra. Conforme Ploeg (2008; 2009) as três formas de agricultura são *movimentos inter-relacionados através do tempo*, existindo entre elas complexas interfaces, sobreposições consideráveis e movimentos contraditórios. Apesar de certa fluidez conceitual que implica essa forma de definir a agricultura familiar, acredita-se que ela possui maior alcance explicativo que definições puramente morfológicas, especialmente quando se analisa a inserção dessa categoria social no processos de desenvolvimento rural e territorial contemporâneos, pois eles também são fluidos e dinâmicos.

Nos espaços onde territorializam-se, as distintas formas de agricultura implicam em diferentes padrões de desenvolvimento regional, gerando perspectivas mais endógenas, ou mais dependentes de fatores externos. A forma camponesa é marcada pela intensa ativação de circuitos comerciais curtos, pela maior autonomia da economia regional em relação aos mercados internacionais de insumos e produtos. Ela apresenta maior aderência ao que Caron *et al.* (2020) apontam como a necessidade de “renascimento do rural” para a transformação dos sistemas alimentares e para o desenvolvimento sustentável, com maior valorização da sociobiodiversidade local, da reciprocidade e da sustentabilidade. Por outro lado, sua expansão é limitada pela capacidade regional de consumo, pela crescente presença e competição dos produtos gerados sob as outras duas formas de agricultura. Além disso, também existem barreiras institucionais, relacionados a inadequação da legislação sanitária, ao limitado acesso ao crédito e assistência técnica, falta de incentivo a pesquisa e desenvolvimento tecnológico adaptado as especificidades socioambientais dos territórios.

As formas empresarial e capitalista de agricultura, mais vinculadas as cadeias globais de valor e dependentes do capital financeiro-industrial, vinculam crescentemente as economias regionais aos circuitos internacionais, ampliando sua vulnerabilidade, em decorrência do crescente processo de competição, da ampliação dos riscos associados as oscilações nos mercados e as crises globais. Todavia, beneficiam-se da funcionalidade decorrente da organização das cadeias produtivas, como as facilidades no acesso aos insumos, ao crédito, aos mercados e assistência técnica. Sob essas formas de agricultura, os padrões agrícolas são guiados pela necessidade crescente de padronização dos produtos, de aumento de escala, de incorporação de tecnologia e de insumos controlados pela indústria. Isso implica em maior dependência dos agricultores e da economia regional aos interesses dos impérios alimentares, com maior artificialização dos processos produtivos, homogeneização da cultura alimentar, industrialização das dietas e ampliação da desconexão entre produtores e consumidores, configurando mercados agroalimentares que se distanciam da perspectiva de segurança alimentar e nutricional apontada por Preiss e Schneider (2020a).



OBSERVADR





## TRAJETÓRIAS, FORMAS DE AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A primeira trajetória caracteriza-se pela desagrarização de algumas famílias, sendo marcada fortemente pelo processo de desativação das atividades agrícolas e descampesinização. Esse é o caso de cinco famílias, aqui denominadas de famílias desagrarizadas (FDesag), que no primeiro ano da pesquisa desenvolviam atividades agrícolas, produzindo para o autoconsumo e para a venda, mas no segundo pesquisado haviam descontinuando integralmente essas duas modalidades de produção. Além do desinvestimento de todo capital, elas passam a depender dos recursos de aposentadoria, pois dos núcleos familiares pesquisados, em 2003, permaneceram apenas as viúvas, em 2018. Trata-se de um processo de total desagrarização das famílias, marcado fortemente pela ausência de sucessores, pelo envelhecimento, pela redução do número de integrantes e a migração para a cidade.

Sob a ótica das famílias, esse tipo de trajetória aponta para desativação das atividades agrícolas e também para o que Ploeg (2008) denomina de descampesinização dos espaços rurais, pois as famílias abandonam o campo e suas terras são vendidas para outras famílias, que dão continuidade ao processo de produção agrícola. Em termos territoriais, isso implica na configuração de um padrão de desenvolvimento marcado pela redução da densidade populacional no campo e pelo esvaziamento das comunidades rurais, além da concentração da terra e do aumento da urbanização das regiões.

Outro tipo de trajetória é marcado pela desativação da produção agrícola para a venda, que ocorre de forma combinada com a manutenção da produção para autoconsumo. Essa trajetória foi percorrida por vinte e uma famílias, que serão aqui denominadas de famílias voltadas ao autoconsumo (FAutoc). Nesses casos ocorre a desativação da produção agrícola de caráter comercial, mantendo-se a venda esporádica de pequenos excedentes, mas as famílias reconfiguram sua organização econômica e os sistemas produtivos alinhando-os com a forma de agricultura camponesa.

A trajetória das FAutoc é marcada por forte redução das áreas cultivadas, do capital mobilizado, do consumo intermediário<sup>5</sup> e da tomada de crédito no sistema financeiro, como se observa na Tabela 1. São famílias que sucumbem a pressão dos impérios alimentares, sendo excluídas de cadeias produtivas crescentemente organizadas sob os parâmetros das formas empresariais e capitalista de agricultura, destacadamente a produção de leite e soja, que tinham grande centralidade nos sistemas produtivos dessas famílias.

<sup>5</sup> O consumo intermediário se expressa em reais (R\$) e representa todos os gastos monetários necessários para a realização de um ciclo produtivo e que são consumidos integralmente nesse mesmo ciclo. Envolve, especialmente, insumos, pagamento de serviços temporários, despesas com manutenção de máquinas e instalações.



Tabela 1: Composição das atividades produtivas do grupo FAutoc, 2002 – 2017

Características	2002	2017
Superfície agrícola média utilizada por família (ha)	14,01	2,40
Capital médio familiar (R\$)	38.173,09	18.860,06
Acesso ao crédito agrícola (número de famílias)	16	1
Produção de soja (número de famílias)	18	0
Produção de leite (número de famílias)	19	5

Fonte: Pesquisa AFDLP (UFRGS; UFPel; CNPq, 2003) e Pesquisa de campo 2018.

Nesse tipo de trajetória também tem peso a ausência de sucessores, que faz reduzir o tamanho e aumentar a idade média do grupo familiar, o que gera acentuada queda na disponibilidade de força de trabalho dessas famílias, como se observa na Tabela 2. Frente a isso, essas famílias optam por arrendar suas terras e aumentam a participação relativa do trabalho não agrícola na alocação do trabalho familiar. Disso tudo decorre a sensível redução da renda agrícola, que passa de 55,95% para 9,86% da renda total das famílias. Por outro lado, a participação dos recursos da aposentadoria na renda total cresce sensivelmente (passa de 12,14% para 51,47%), aos que se soma a renda de atividades não agrícolas (contribui com cerca de 25% da renda total nos dois anos da pesquisa) e, por fim, os recursos de arrendamento das terras (vai de 0,5% para 10,69% da renda total).

Tabela 2: Variação no perfil das famílias e na composição das atividades produtivas do grupo FAutoc, 2002 – 2017

Características	2002	2017
Tamanho das famílias (número médio de integrantes)	3,81	2,76
Idade média das famílias (anos)	41,34	57,28
Participação de mulheres (%)	48,75	51,72
Disponibilidade de trabalho familiar (UTHs <sup>6</sup> /família)	2,87	1,54
Mão de obra familiar em atividades não agrícolas (%)	16,61	35,67

Fonte: Pesquisa AFDLP (UFRGS; UFPel; CNPq, 2003) e Pesquisa de campo 2018.

Metade do grupo das FAutoc passam a habitar em vilas rurais, cerca de um quinto transfere domicílio para as cidades locais e o restante conserva os domicílios nos espaços rurais, sendo um grupo em que cresce e passa a predominar a presença feminina. A trajetória desse grupo de famílias produz forte impacto sobre as dinâmicas territoriais, pois altera o perfil das regiões rurais, com aumento da presença de núcleos familiares pequenos e de idade elevada. Essas famílias ativam padrões de sociabilidade que reinventam constantemente a cultura camponesa e as dinâmicas comunitárias, desde as possibilidades e interesses desses atores sociais, chamados de agricultores aposentados.

<sup>6</sup> Unidade de Trabalho Homem (UTH) – uma UTH equivale a 300 dias de trabalho de oito horas e mede a quantidade disponível de trabalho familiar, sendo calculada considerando-se a idade e o tempo dedicado às atividades produtivas. Quanto à idade das pessoas, considerou-se: 1,0 UTH (de 18 a 59 anos); 0,75 UTH (de 14 a 17 anos, ou mais de 60 anos); 0,5 UTH (de 7 a 13 anos); em caso da pessoa estudar um turno, contabilizou-se somente 50% desses valores.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O padrão de agricultura impulsionado pelas FAutoc possui dupla face, em termos da configuração da identidade dos agricultores familiares. Por um lado, eles reinventam sua condição de proprietários de terra, pois não mais a utilizam para a produção agrícola comercial e passam a usá-la para auferir renda através do arrendamento. Por outro lado, eles mantêm seu vínculo histórico com as atividades agrícolas, produzindo grande diversidade de produtos destinados para sua alimentação em pequenas frações de suas terras.

Disso decorre a configuração de uma paisagem agrária mais diversa e de um território rural povoado, pois ele segue sendo o local de vida e de moradia dessas famílias. Esse tipo de trajetória tem elevado impacto sobre a dinâmica territorial, pois envolve número expressivo de famílias (cerca de um terço do grupo pesquisado), que passam a basear suas vidas nos recursos da aposentadoria, o que acrescenta um novo e importante traço nas características territoriais, que é a crescente dependência regional aos recursos externos, de origem previdenciária.

A produção agrícola para consumo próprio das FAutoc é marcada por grande diversidade de produtos, a pequena escala, o intenso uso de trabalho manual e mão de obra familiar. Ela se desenvolve desde uma perspectiva de maior cuidado com a produção, pois são os produtos que irão para a própria mesa, ou serão distribuídos nas redes de reciprocidade das famílias. Assim, formas mais naturais de produção apresentam espaço potencial para seu desenvolvimento, com valorização dos atributos de qualidade ante a quantidade. Nesse sentido, essas famílias impulsionam um padrão agrícola mais autônomo e independente dos circuitos mercantis globais e dos insumos industriais, apresentando elevada identidade com a forma camponesa de agricultura, alinhando-se, no campo das práticas agrícolas, ao que Dallabrida e Benedetti (2016) denominam de perspectiva pós produtivista para os espaços rurais. Porém, ao arrendar suas terras para terceiros, elas também impulsionam a forma empresarial de agricultura, levada a cabo por agricultores mais capitalizados e que precisam ampliar a escala de produção, mas não possuem área suficiente.

Por fim, outra trajetória é percorrida por 32 famílias, aqui denominadas de famílias agrícolas (FAgric), pois elas mantêm a produção para autoconsumo e ampliam a produção agrícola para a venda. Essas famílias ampliam em 43,22% as áreas efetivamente utilizadas para as atividades agrícolas, dobram o capital investido e triplicam o consumo intermediário, como se observa na Tabela 3. Em que pese menos famílias terem acessado crédito bancário, observa-se forte crescimento no valor médio financiado, o que revela ampliação da dependência dos sistemas produtivos dessas famílias ao capital financeiro. Esse processo de redução do número de famílias que acessam crédito e de aumento do valor médio financiado acompanha o panorama nacional que, conforme Aquino, Gazolla e Schneider (2018), contribui para a diferenciação e geração de desigualdades internas na agricultura familiar.

Tabela 3: Composição das atividades produtivas do grupo FAgric, 2002 – 2017.

Características	2002	2017
Superfície agrícola média utilizada por família (ha)	19,48	27,09
Capital médio familiar (R\$)	84.370,65	163.624,16



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Consumo intermediário médio/família (R\$)	38.964,45	111.489,35
Acesso ao crédito agrícola (número de família)	22	18
Valor médio financiado (R\$)	40.045,30	102.015,87

Fonte: Pesquisa AFDLP (UFRGS; UFPel; CNPq, 2003) e Pesquisa de campo 2018.

Apesar da redução do tamanho e do envelhecimento das FAgric, trata-se de um grupo de famílias de perfil mais jovem e com maior número de integrantes que as FAutoc, o que contribui para a manutenção de maior disponibilidade de trabalho, como se observa na Tabela 4. A maior parte do trabalho dessas famílias continuou sendo alocado em atividades agrícolas, todavia, cresceu o número de famílias (de cinco para dez) com um indivíduo, ou mais, que trabalham em tempo integral em atividades não agrícolas, o que fez a renda com origem dessa fonte passar de 11,73% para 14,52% da renda total do grupo. Esses dados corroboram os resultados dos trabalhos que apontam a crescente importância da pluriatividade entre as famílias agricultoras (ESCHER *et al.*, 2014; SAKAMOTO; NASCIMENTO; MAIA, 2016;).

Tabela 4: Variação no perfil das famílias e na composição das atividades produtivas do grupo FAutoc, 2002 – 2017

Características	2002	2017
Tamanho das famílias (número médio de integrantes)	4,75	3,66
Idade média das famílias (anos)	36,69	49,43
Participação relativa de mulheres (%)	48,68	49,57
Disponibilidade de trabalho familiar (UTHs/família)	3,13	2,80
Mão de obra familiar em atividades não agrícolas (%)	9,14	17,59

Fonte: Pesquisa AFDLP (UFRGS; UFPel; CNPq, 2003) e Pesquisa de campo 2018.

Essas famílias ampliam a superfície utilizada através da compra de terras, que foi realizado por dezoito famílias, ou com o uso da terra de terceiros, através de arrendamento. Esse último mecanismo de ampliação de áreas utilizadas foi acionado de forma crescente, tanto em relação ao número de família, como do tamanho médio das áreas arrendadas, como se observa na Tabela 5. Todavia, nem todas as famílias conseguem ampliar suas áreas e intensificar o uso de tecnologia nas escalas e intensidade exigidas nesse processo de crescente mercantilização, o que implica na exclusão produtiva de muitas delas, como se observa na referida tabela.

As atividades produtivas mais relevantes para essas famílias, em termos comerciais, são a produção de leite e de soja, desenvolvidas em sistemas produtivos com apenas uma dessas atividades, ou com a combinação de ambas. Como se observa na Tabela 5, o número de famílias que desenvolvem essas atividades cai consideravelmente, ao mesmo tempo em que cresce fortemente a escala de produção, medida pelo tamanho da área cultivada com soja e pelo volume anual de leite produzido. A ampliação da escala e a especialização produtiva fizeram crescer o produto bruto (PB)<sup>7</sup> gerado por essas famílias (passa de R\$ 2,8 milhões para R\$ 7,7 milhões) e,

<sup>7</sup> Produto Bruto (PB) representa a produção gerada no sistema (para venda e autoconsumo) durante um ano agrícola, obtida pela conversão da produção agropecuária vegetal, animal e da transformação caseira em valores monetários. O cálculo para a sua obtenção é feito através da multiplicação das quantidades produzidas por seus preços unitários de venda e se expressa em reais (R\$).





com isso, apesar do aumento do consumo intermediário e dos custos de depreciação, aumenta a renda agrícola<sup>8</sup> anual média, que passa de, aproximadamente, R\$ 37 mil para R\$ 109 mil por família. Cabe destacar a elevada concentração do valor produzido pois, em 2017, apenas dez dessas famílias geravam quase 70% de todo o produto bruto produzido pelas 53 famílias que compõem os grupos FAgric e FAutoc.

Tabela 5: Composição das atividades produtivas do grupo FAgric, 2002 – 2017

Características	2002	2017
Arrenda terras de terceiros (número de famílias)	16	18
Área média arrendada por família (ha)	13,64	18,8
Produzem milho (número de famílias)	30	24
Cria suínos (número de famílias)	29	20
Cria galinhas (número de famílias)	31	25
Produz soja (número de famílias)	27	20
Área média cultivada com soja por família (ha)	7,75	23,23
Bovinocultura leiteira (número de famílias)	29	20
Volume médio de leite produzido por família (litros/ano)	39.397	125.085

Fonte: Pesquisa AFDLP (UFRGS; UFPel; CNPq, 2003) e Pesquisa de campo 2018.

Como se observar na Tabela 5, o número de famílias que criava suínos também se reduz, sendo que essa atividade é altamente concentrada, pois o número de animais dobra (de 2.500 para 5.148 cabeças), mas, no segundo ano da pesquisa, 97,18% deles são produzido por apenas duas famílias. Além disso, diminui o número de famílias que criam galinhas e que cultivam milho, o que aponta para a redução da diversificação dos sistemas produtivos dessas famílias. Por outro lado, tipicamente, essas famílias mantêm hortas e pomares diversificados que, da mesma forma que a criação em pequena escala de galinhas e suínos, destina-se ao consumo da própria família.

As FAgric percorrem uma trajetória de expressiva especialização produtiva, de intensificação no uso de tecnologia e de ampliação da escala de produção, alinhando-se a forma empresarial de agricultura e atrelando os sistemas produtivos as cadeias globais de valor. Por outro lado, em que pese a redução de algumas atividades, elas conservam ativamente a produção diversificada para autoconsumo, sob parâmetros de produção desmercantilizados e alinhados a forma camponesa de agricultura. Ou seja, ainda que ocorra o avanço da lógica dos impérios alimentares entre as famílias estudadas, elas seguem combinando em seus sistemas produtivos as formas camponesa e empresarial de agricultura, mantendo, ao longo do período estudado, sua identidade de agricultores familiares.

Nesses termos, não se pode dualizar, ou tornar estanques e absolutos os vínculos dessa categoria social com apenas uma ou outra forma de agricultura, ou mesmo com padrões produtivistas, ou pós produtivistas (DALLABRIDA; BENEDETTI, 2016), pois esses agricultores, como ativos processadores de informações e desenvolvedores de estratégias (LONG, 2007), modificam

<sup>8</sup> Renda agrícola é a parte do valor gerado no processo de produção que fica com o agricultor. Resulta da subtração do PB de todos os demais custos de produção, como depreciação, consumo intermediário, juros, impostos e arrendamento.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

continuamente ao longo do tempo suas formas de agricultura e os padrões produtivos, transitando entre os polos dessas distintas modalidades classificatórias.

Essas famílias mantêm os domicílios, principalmente, em espaços rurais e, secundariamente, em vilas rurais. Todavia, a dinâmica territorial que decorre das trajetórias familiares desse grupo sofre expressiva alteração ao longo do tempo. Uma delas diz respeito a intensificação da pluriatividade, onde indivíduos com domicílio rural ampliam sua participação em atividades não agrícolas em espaços urbanos, o que implica no maior entrelaçamento das dinâmicas rurais e urbanas, produzindo territórios menos fragmentados internamente. Por outro lado, a produção de *commodities*, massificada e sem vínculos de identidade com o produtor e o território de origem, amplia a desconexão entre produtores e consumidores, pois desconsidera o potencial ecológico e cultural que diferencia as regiões e seus atores e que poderia, ou deveria, compor as estratégias de valorização da identidade territorial, de uso dos mecanismos de distinção como catalizador do desenvolvimento e da construção da sustentabilidade (TRICHES; SCHNEIDER, 2015; FAVARETO, 2019; DOS ANJOS; DA SILVA; CALDAS, 2020).

Além disso, a ampliação da mercantilização, impulsionada pela forma empresarial de agricultura, aumenta a capacidade produtiva das famílias, gerando enormes excedentes agrícolas que são inseridos nos circuitos globais de valor e deles passam a depender. Isso amplia a exportação regional de excedentes, o que contribui com o crescimento econômico, todavia, subordina os agricultores aos interesses dos impérios alimentares, reduzindo as margens de manobra e sua autonomia frente aos interesses dos diversos atores ligados as cadeias produtivas.

Assim, as trajetórias dessas famílias e as formas de agricultura por elas desenvolvidas produzem um território que se articula crescentemente com as dinâmicas globais, inserindo-o de forma subordinada e dependente, em termos tecnológicos, financiamento e de acesso aos mercados. Trata-se de um padrão de desenvolvimento que possibilita a consolidação econômica de parte das famílias, que capitalizam-se mais e tendem a concentrar fortemente a produção, mas que gera a exclusão produtiva das famílias com limitados recursos produtivos, especialmente de terra e capital.

Ainda, cabe apontar que o padrão tecnológico produtivista impulsionado pela forma empresarial de agricultura implica no expressivo uso de insumos industriais, entre os quais adubos de alta solubilidade, uma gama enorme de venenos agrícolas, além de antibióticos e hormônios. Trata-se de um padrão agrícola que fundamenta um sistema agroalimentar fortemente dependente de petróleo e seus derivados, que tem sido severamente criticado em função da insustentabilidade ambiental, dos efeitos perversos sobre o clima, da desconexão entre produção e consumo e da incapacidade de nutrir adequadamente o conjunto da população (TRICHES; SCHNEIDER, 2015; DALLABRIDA; BENEDETTI, 2015; PREISS; SCHNEIDER, 2020b). Assim, o modelo de agricultura impulsionado por esse grupo de famílias segue uma trajetória que distancia a dinâmica territorial das Missões do Rio Grande do Sul da necessária transição para a sustentabilidade, do alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da pauta da Agenda 2030, como argumenta Favareto (2019).



OBSERVADR





## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi identificar as mudanças realizadas nos sistemas produtivos de agricultores familiares da região das Missões do Rio Grande do Sul e discutir as implicações que elas geraram nas dinâmicas de desenvolvimento regional. Foram identificados três tipos de trajetórias familiares, com diferentes efeitos na dinâmica regional.

A trajetória de desagrarização é marcada pela desativação da agricultura, descapitalização, venda das terras e a migração para as cidades. Essa trajetória é percorrida especialmente por famílias de reduzido tamanho e elevada idade média, que não possuíam sucessores para as atividades agrícolas. Ela implica na configuração de um padrão de desenvolvimento marcado pela redução da densidade populacional no campo e o esvaziamento das comunidades rurais, além da concentração da terra e do aumento da urbanização da região.

Outra trajetória é marcada pela desativação da produção agrícola destinada para a venda, mas com a manutenção da produção para autoconsumo. Essa trajetória é marcada pela desmercantilização da agricultura, a redução do capital investido e o intenso arrendamento de terras por famílias de idade mais avançada, mas que optam em permanecer nos espaços rurais, vivendo e produzindo apenas para o autoconsumo. Isso produz uma paisagem regional mais diversificada, com forte presença de aposentados nos espaços rurais, que ativam formas camponesas de agricultura, pautadas pela qualidade e gerando poucos excedentes comercializáveis, porém configurando um território mais autônomo em relação aos impérios alimentares. Por outro lado, o intenso arrendamento das terras se mostra funcional as formas empresariais de agricultura, pois elas são ativamente buscadas por agricultores que aderem a essas formas, porém possuem limitados recursos, destacadamente terra.

Por fim, a trajetória de intensificação das formas empresarias de agricultura é marcada pelo aumento no uso de capital e forte elevação nas escalas de produção, o que gera expressivo volume de excedentes comercializáveis, marcadamente de *commodities*, que impulsionam o crescimento da economia regional. Porém, essas alterações tornam a paisagem da região intensamente marcada por monocultivos, com sistemas produtivos especializados e altamente dependente das oscilações e riscos associados aos mercados globais. Essas famílias tornaram-se menos autônomas, crescendo a dependência ao capital financeiro, aos insumos, tecnologias e mercados controlados pelos impérios alimentares. Essas transformações na agricultura contribuíram para o processo de exclusão produtiva de muitas famílias, além da concentração das riquezas, que passa a marcar mais intensamente os espaços rurais e a paisagem regional.

## REFERÊNCIAS

AQUINO, J.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Dualismo no campo e desigualdades internas na agricultura familiar brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 56, n. 1, p. 123-142, 2018.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

CARON, P. et al. Sistemas alimentares para o desenvolvimento sustentável: propostas para uma profunda transformação em quatro partes. *In.*: PREIS, P.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Sistemas alimentares no século XXI: debates contemporâneos**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2020. p. 25-49.

DALLABRIDA, V. R.; BENEDETTI, E. L. Do produtivismo, ao neoprodutivismo, para o pós-produtivismo: perspectivas teóricas recentes na interpretação das mudanças no espaço rural e elucidação de práticas inovadoras. **Redes**, Santa Cruz Sul, v. 21, n. 3, p. 117 - 136, set./dez. 2016.

DOS ANJOS, F. S.; DA SILVA, F. N.; CALDAS, N. V. Indicações geográficas, capital social e desenvolvimento territorial. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 2, p. 721-743, abr. 2020.

ESCHER, F.; SCHNEIDER, S.; SCARTON, L.M; CONTERATO, M. A. Caracterização da pluriatividade e dos plurirrendimentos da agricultura brasileira a partir do Censo Agropecuário 2006. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 643-668, 2014.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 299-319, 2010.

FAVARETO, A. Transição para a sustentabilidade no Brasil e o desenvolvimento territorial nos marcos da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Parc. Estrat.**, Brasília, v. 24, n. 49, p. 49-72, jul./dez. 2019.

FAVARETO, A.; BERDEGUE, J. Mudanças globais e locais - implicações para o futuro do enfoque territorial do desenvolvimento rural em América Latina. *In.*: PERAFAN, M.E.V.; GRISA, C.; TARTARUGA, I.; RAMIREZ-MIRANDA, C.A. (Orgs.). **Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial**. Curitiba: Editora DRV, 2018, v. 1, p. 29-54.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

LEITE, S. P. Ruralidades, enfoque territorial e políticas públicas diferenciadas para o desenvolvimento rural brasileiro: uma agenda perdida? **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 28, n. 1, p. 227-254, fev. 2020.

LONG, N. **Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor**. México: Ciesas, 2007.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Daniela; GRISA, Cátia; NIEDERLE, Paulo. Inovações e novidades na construção de mercados para a agricultura familiar: os casos da Rede Ecovida de Agroecologia e da RedeCoop. **Redes** (St. Cruz Sul, Online), Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 1, jan. 2020.





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

PLEIN, C. Agricultura familiar, mercados e cooperativismo: limites e possibilidades de um “contramovimento”. **Braz. J. of Bus.**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 2456-2463, jul./set. 2020.

PLOEG, J. D. van der. **Camponeses e impérios alimentares**: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

PLOEG, J. D. van der. O modo de produção camponês revisitado. In: SCHNEIDER, S. (Org.). **A diversidade da agricultura familiar**. 2. Ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009. p. 15 -56.

PLOEG, J. D. Mercados aninhados recém criados: uma introdução teórica. In: MARQUES, F.C.; CONTERATO, M.A.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016, p. 21-52.

PLOEG, J. D. V. D. Differentiation: old controversies, new insights. **The Journal of Peasant Studies**, London, p. 1 – 36, Set. 2017.

PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S. Mercados e Segurança Alimentar e Nutricional. In.: PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S.; COELHO-DE-SOUZA, G. (Org.). **A Contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020a.

PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S. **Sistemas alimentares no século XXI**: debates contemporâneos. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020b.

SAKAMOTO, C. S.; NASCIMENTO, C. A.; MAIA, A. G. As famílias pluriativas e não agrícolas no rural brasileiro: condicionantes e diferenciais de renda. **RESR**, Piracicaba, v. 54, n. 3, p. 561-582, Jul./Set. 2016.

SCHNEIDER, S. **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SCHNEIDER, S. Mercados e agricultura familiar. In.: MARQUES, F. C. et al.: **Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 93 - 140.

SWENSSON, L. F. J. Programas institucionais de aquisição de alimentos e organizações de produtores: catalisadores para a transformação de sistemas de abastecimento de alimentos de pequenos produtores. **Redes**, v. 24, n. 1, p. 30-44, 2019.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação, sistema agroalimentar e os consumidores: novas conexões para o desenvolvimento rural. **Cuadernos de Desarrollo Rural**, v. 75, p. 55-75, 2015.

WANDERLEY, M. de N. B. **O mundo rural como um espaço de vida**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.





### ST3 – DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS E REPERCUSSÕES NOS TERRITÓRIOS

## O ENVELHECIMENTO EM EVIDÊNCIA: APORTES DA POLÍTICA PÚBLICA EM SAÚDE<sup>1</sup>

### THE EVIDENCE AGING: CONTRIBUTIONS FOR PUBLIC HEALTH POLICY

Alexandra Machado ALF<sup>2</sup>, Janaína Machado STURZA<sup>3</sup>, Airton Adelar MUELLER<sup>4</sup>

**Resumo:** O aumento da expectativa de vida, a regressão das taxas de natalidade e em consequência o processo de transição demográfica e envelhecimento populacional, tem sido um fenômeno percebido no Brasil e em diversos países do mundo, tornando-se extremamente relevante refletir e se aprofundar sobre a temática do envelhecimento, sua representatividade, especificidades e consequências tanto econômicas quanto sociais. Este estudo tem como objetivo discutir o processo de envelhecimento, seus aspectos biopsicossociais, além de identificar as políticas públicas de saúde que contemplam essa população, fazendo uma retomada histórica nacional, desde o movimento da Reforma Sanitária até os dias atuais. Com relação à metodologia aplicada, constitui-se enquanto um estudo qualitativo, de revisão bibliográfica a respeito do tema envelhecimento e saúde.

**Palavras-Chave:** Envelhecimento. Saúde. Políticas Públicas. Transição Demográfica.

**Abstract:** The increase in life expectancy, the regression of birth rates and, consequently, the process of demographic transition and population aging, has been a phenomenon perceived in Brazil and in several countries around the world, making it extremely relevant to reflect and deepen the theme aging, its representativeness, specificities and consequences, economic and social. This study aims to discuss the aging process, its biopsychosocial aspects, in addition to identifying public health policies that contemplate this population, making a national historical resumption, from the Sanitary Reform movement to the present day. With regard to the applied methodology, it is constituted as a qualitative study, of bibliographic review on the subject of aging and health.

**Keywords:** Aging. Health. Public Policy. Demographic Transition.

<sup>1</sup> A realização das pesquisas que resultaram neste artigo contou com apoio da FAPERGS, no âmbito do Edital 04/2019 - Auxílio Recém Doutor-ARD.

<sup>2</sup> Psicóloga. Especialista em Saúde Pública e Saúde da Família. Mestranda do Programa em Desenvolvimento Regional - UNIJUI. Bolsista CAPES. E-mail: xandaalf@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Docente no Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos (Mestrado e Doutorado) da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). E-mail: janaina.sturza@unijui.edu.br

<sup>4</sup> Docente no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (Mestrado e Doutorado) da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). E-mail: airton.muller@unijui.edu.br.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## INTRODUÇÃO

O envelhecimento da população se configura como um dos maiores triunfos da humanidade e também um dos grandes desafios do mundo contemporâneo. Segundo a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) o envelhecimento é “um processo sequencial, individual, acumulativo, irreversível, universal, não patológico, de deterioração de um organismo maduro, próprio a todos os membros de uma espécie”. Ocorre de maneira heterogênea e singular para cada indivíduo, trazendo consequências e alterações em diversos âmbitos, como também na sociedade onde este sujeito está inserido (BRASIL, 2006).

De acordo com estudiosos, a palavra “velhice” corriqueiramente possui uma conotação negativa associada à incapacidade e dependência. O processo de envelhecimento do indivíduo em diversas partes do mundo pode ser visto como algo negativo, associado muitas vezes ao sinônimo de dependência, doenças e finitude. Esses estereótipos e pré-conceitos originam consequências que dificultam a aceitação deste processo, mesmo sendo inevitável a todos os seres humanos (LIMA, 2012).

Compreende-se que o indivíduo dispõe do percurso de uma vida inteira para construir estruturas que possam garantir um envelhecimento saudável e uma boa qualidade de vida, porém a dificuldade que o ser humano encontra é a de tomar consciência desta realidade a tempo. Os indivíduos normalmente reagem como se o envelhecimento fosse algo súbito, como se tivessem acordado e dado conta de que envelheceram. No entanto, é crucial lembrar que a criança de ontem é o adulto de hoje e o avô de amanhã, assim a qualidade de vida que as pessoas terão neste estágio da vida depende não só dos riscos e oportunidades que experimentarem durante o percurso, mas também da maneira como as gerações posteriores irão lhe oferecer ajuda, suporte e apoio, quando necessário. Concorda-se que o envelhecimento traz consigo algumas limitações e dificuldades, que certamente não se configura como algo almejado, entretanto o conhecimento e a aceitação destes fatores tanto pelo indivíduo como pela sociedade, permitem que o mesmo consiga se organizar frente a este processo (WHO, 2005; LIMA, 2012).

No Brasil, ainda há limitados estudos sobre as condições de saúde e estilo de vida dos idosos, tornando relevante aprofundar os estudos sobre a temática do envelhecimento, a fim de proporcionar melhores programas assistenciais para esta população. Na atualidade observa-se também a presença significativa de transtornos de humor, mais especificamente a depressão, na população idosa, podendo estar vinculadas às particularidades desta fase como as vivências de luto, solidão, limitações físicas, alterações de papéis sociais (STREIT, 2013; WHO, 2012).

Pensando nesse sentido, os autores Almeida e Lourenço (2008) vão acrescentar que, a sociedade mantém uma visão estereotipada da velhice, pois, determina que nesta fase coubesse para o idoso unicamente a função de cuidador (avós), enquanto que concomitantemente, realizaram atividades passivas como tricotar e/ou assistir televisão, como forma mais adequada de aproveitar a aposentadoria. Entretanto, o período da aposentadoria pode também ser visto como uma oportunidade para realização de atividades que antes não puderam ser praticadas, com a possibilidade de usufruir de novas experiências; habilidades; competências e ainda ressignificar sua identidade, sexualidade.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Considerando a complexidade do processo, as políticas públicas têm ressaltado o sentido positivo do envelhecimento, a contribuição da pessoa idosa com sua riqueza de conhecimentos, habilidades, experiências na vida cotidiana e laboral tem muito a agregar no desenvolvimento da sociedade. A Organização Mundial da Saúde (OMS) salienta este sentido positivo e define o termo envelhecimento saudável, como principal terminologia a ser utilizada, definindo-o como o “processo de desenvolvimento e manutenção da capacidade funcional que permite o bem-estar na idade avançada” (TAVARES; DE JESUS; MACHADO; BRAGA; TOCANTINS; MERIGHI, 2017).

Deste modo, destaca-se que para um envelhecimento saudável, é necessário pensar na interação de diversos fatores, sendo estes: saúde física, mental e social, contemplando independência de vida diária, integração social, suporte familiar e independência econômica, entre outros. Assim, o suporte de políticas públicas de saúde específica a essa população torna-se indispensável para que possa auxiliar nas mais diversas formas no processo de envelhecimento (WHO, 2012).

Neste sentido, considerando a relevância e emergência do tema, o processo de envelhecimento populacional em curso, esse estudo tem como objetivo realizar reflexão sobre o processo de envelhecimento e as políticas de saúde desenvolvidas para esta população. Assim, será realizada considerações sobre o envelhecimento, o processo saúde x doença e as políticas de saúde desenvolvidas para essa população, a partir de uma perspectiva histórica.

## METODOLOGIA

Baseia-se em um ensaio teórico qualitativo, o método qualitativo visa atingir um entendimento profundo de uma situação, em um universo que não pode ser quantificado (MINAYO, 2003). Também se constitui enquanto estudo bibliográfico, segundo Pádua (2004) a pesquisa bibliográfica é fundamentada nos conhecimentos de biblioteconomia, documentação e bibliografia; sua finalidade é colocar o pesquisador em contato com o que já se produziu a respeito do seu tema, neste caso o envelhecimento e as políticas de saúde.

## ENVELHECIMENTO POPULACIONAL

O aumento da expectativa de vida dos idosos, em consequência o processo do envelhecimento populacional, tem sido um fenômeno percebido no Brasil e em diversos países do mundo, fato que tem despertado interesse de pesquisadores por ocasionar repercussões em diversos campos como social, econômico, biológico e comportamental (ESCOBAR; MOURA, 2016). Ultrapassar a expectativa de vida e comemorar o aniversário mais de noventa vezes, há algumas décadas era considerado um fato raro, mas esse episódio está acontecendo com mais frequência e a cada ano o número de idosos está crescendo rapidamente. Este cenário tem acarretado mudanças na pirâmide etária, ocorrendo uma inversão dos extremos (IBGE, 2018).

O processo de envelhecimento populacional, não é homogêneo em termos espaciais. Se em países europeus já vem sendo uma realidade há décadas, em outros ainda não iniciou. No Brasil esse fenômeno está em percurso, em menos de 50 anos o número de idosos no país passou de três



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

milhões, em 1960, para 20 milhões em 2008, proporcionando um aumento de quase 700% (MELO *et al*, 2017). Os registros do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que: Em 1920, a esperança de vida ao nascer era de apenas 35,2 anos e os idosos representavam uma parcela de 4,0% da população total. Com esse perfil, o Brasil tinha para cada 100 crianças, com idade de 0 a 14 anos, aproximadamente 11 idosos. No ano de 2010, a esperança de vida dobrou, registrando expectativa de quase 74 anos, neste período 10,8% da população brasileira tinha 60 anos ou mais, expandindo gradativamente a sua participação relativa na composição etária do país. Nos dias atuais, com o crescimento do número de idosos em relação à população jovem, estima-se a inversão da relação entre jovens e idosos, com aproximadamente 153 idosos para cada 100 crianças e adolescentes, menores de 15 anos. (MIRANDA; MENDES; DA SILVA, 2016).

Desde a década de 40 que os idosos vêm se destacando nas taxas de crescimento populacional no país. O segmento populacional que mais aumenta na população brasileira é o de idosos, representando taxas de crescimento de mais de 4% ao ano no período entre 2012 a 2022. Os dados do IBGE indicam que a população com 60 anos ou mais passa de 14,2 milhões, no ano de 2000, para 19,6 milhões, em 2010, devendo atingir a marca de 41,5 milhões, em 2030, e 73,5 milhões, em 2060. Tem-se a expectativa que para os próximos 10 anos, haja um incremento médio de mais de 1,0 milhão de idosos anualmente. Chama-se a atenção também para o fato das mulheres representarem grande concentração nesse grupo etário. Estima-se cerca de aproximadamente 80 homens para cada 100 mulheres idosas, o que de certo modo se justifica, uma vez que as taxas de mortalidade masculina são sempre mais elevadas (BORGES; SANTOS; SILVA, 2015).

Dentre alguns fatores elencados como responsáveis por esse processo, aponta-se para a queda na taxa de fecundidade, associada à descoberta de métodos contraceptivos e à efetiva inserção da mulher no mercado de trabalho; e à redução da mortalidade aos avanços tecnológicos, principalmente no campo da saúde pública, aliados aos avanços da indústria farmacêutica que contribuíram para o controle de diversas doenças principalmente as infectocontagiosas e pulmonares, que até então tinham forte incidência, com altos níveis de mortalidade (ESCOBAR; MOURA, 2016).

No Brasil, as pesquisas populacionais sobre idosos com idade avançada são escassas e pontuais. Há limitados estudos sobre as condições de saúde e estilo de vida dos mesmos, tornando apropriado estudar as características físicas, psicológicas e socioculturais que contribuem para o processo de envelhecimento bem-sucedido, a fim de proporcionar melhores programas assistenciais para esta população (STREIT, 2013).

Algumas pesquisas com idosos estão sendo desenvolvidas, buscando analisar os hábitos de lazer e o nível de atividade física, capacidade funcional, as percepções sobre o envelhecimento por meio das falas, síndrome da fragilidade física e o estilo de vida. (STREIT, 2013; BIOLCHI *et al*, 2013; MURAKAMI *et al*, 2014; GRDEN, 2015; BENETTI, 2011). Esses estudos podem fomentar a elaboração de políticas públicas que busquem dedicar sua atenção à integralidade do cuidado, identificadas a partir das necessidades singulares dessa etapa do ciclo vital, de forma a valorizar a pessoa idosa.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A realidade exposta representa um grande desafio se compreendermos as demandas sociais e econômicas, implicando na necessidade de adoção de políticas sociais específicas para melhorar as condições de vida dessa população. Pode-se considerar que as políticas sociais para o segmento idoso, no Brasil, são recentes e foram influenciadas por organismos internacionais em seu desenvolvimento e implementação, como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas (ONU) (ESCOBAR; MOURA, 2016).

As principais discussões que trouxeram o envelhecimento populacional para agenda internacional ocorreram a partir dos Planos de Ação das Nações Unidas (ONU), representados primeiramente pelo Plano de Viena em 1982 e na sequência o Plano de Madri, 2002. O plano foi considerado um avanço e se estruturou a partir de três princípios: a participação ativa dos idosos na sociedade, no desenvolvimento e na luta contra a pobreza; o fomento da saúde e bem-estar na velhice – promoção do envelhecimento saudável; a criação de um contexto propício e favorável ao desenvolvimento (CAMARANO; PASINATO, 2004).

No Brasil, é a partir da década de 1970 que esse processo vai adquirindo visibilidade. No ano de 1973, um estudo realizado pelo Ministério da Previdência aponta o crescimento da população idosa, o que demonstra a necessidade de criação de políticas sociais. Já em 1974, foram criadas legislações, construção de programas e projetos voltados para o envelhecimento como Programa de Assistência ao Idoso – PAI, Projetos de Apoio à Pessoa Idosa (PAPI). (ESCOBAR; MOURA, 2016).

Ainda em nível nacional, na década de 1980, foram realizados vários seminários regionais que promoveram a discussão da temática. Esses seminários geraram um documento intitulado “Políticas para a Terceira Idade nos anos 90”, que introduziu mais tarde, em 1994, a Política Nacional do Idoso. Deste modo, ao longo dos anos 90 foram regulamentados diversos dispositivos constitucionais referentes às políticas setoriais de proteção aos idosos, como os Planos de Custeio e de Benefícios da Previdência Social, Sistema Único de Saúde (SUS) e a Lei Orgânica da assistência social (LOAS) (CAMARANO; PASINATO, 2004; ESCOBAR; MOURA, 2016).

A aprovação do Estatuto do Idoso, em 1º de outubro de 2003, representa um relevante passo na legislação brasileira no contexto de sua adequação às orientações do pactuado Plano de Madri (2002). Esse novo instrumento legal está dividido em 118 artigos versando sobre diversas áreas dos direitos fundamentais e das necessidades de proteção dos idosos, com o objetivo de reforçar as diretrizes contidas na Política Nacional Idoso (CAMARANO; PASINATO, 2004).

## SAÚDE X DOENÇA

O conceito dos termos *doença* e *saúde* foram ao longo da história da humanidade e conseqüentemente da Ciência, discutidos e problematizados a partir de diferentes posicionamentos. Para os antigos hebreus, a doença representava um castigo divino diante da desobediência, sendo considerada uma espécie de punição para os pecados humanos. Na Grécia antiga o conceito de saúde e doença estava associado ao equilíbrio ou desequilíbrio entre corpo e mente. Já no cristianismo, o adoecimento era associado ao processo de purificação espiritual



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

retomando os mais incipientes pensamentos que associavam o adoecimento a uma espécie de penitência, onde a cura representava o perdão divino (SCLIAR, 2005).

Diante disso, é possível visualizar uma dificuldade histórica em formular uma definição comum acerca destes conceitos, percebendo tal dificuldade, Canguilhem (1990) propôs que a ciência estudasse a Saúde, não somente pelo viés da Doença, para que assim pudesse chegar o mais próximo de um conceito fidedigno. De acordo com o autor a saúde implica na possibilidade de transição pelos estados saudáveis e patológicos. Desta forma, a ameaça da doença representa um dos elementos que constitui o estado de normalidade do sujeito (CANGUILHEM, 1995).

Focault (1987) em suas pesquisas também busca descrever estes conceitos, no entanto aponta de forma binária o processo saúde/doença, delimitando saúde a ausência de doença e vice-versa. Entretanto, a partir do século XIX, o binarismo foi substituído pela compreensão de que a doença não indicava necessariamente à perda da saúde, assim como, a presença de psicopatologias também não poderia ser compreendida como a ausência total de lucidez e sim como uma incongruência na própria razão que não havia sido perdida, somente estava desorganizada.

Atualmente, a Organização Mundial de Saúde (OMS) define saúde como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de enfermidades”. Tal afirmação segundo alguns teóricos possui caráter irrealizável e utópico; daí se aponta a importância de se fomentar o estudo e a discussão acerca da temática pela comunidade científica e profissionais da saúde junto à própria população, já que indica um campo extremamente singular. Entretanto, quanto à definição de *saúde mental*, a OMS afirma que não existe uma definição “oficial”, apontando que as diferenças culturais, os julgamentos subjetivos e outros aspectos relativos à individualidade, afetam o modo como a “saúde mental” é definida. Desta forma, também se admite que o conceito de Saúde Mental é mais amplo que a ausência de transtornos mentais (DALMOLIN, BACKES, ZAMBERLAN, SCHAURICH, COLOMÉ & GEHLEN, 2011).

Na compreensão acerca do *normal* e do *patológico*, Canguilhem (1995) descreve uma percepção de saúde e doença a partir de uma dinâmica relacional destes dois conceitos com a individualidade e subjetividade humana. Ou seja, dentro da vivência subjetiva e individual de cada sujeito, o que representa um estado de saúde para um, pode representar doença para outro; o normal não possui o rigor de um fenômeno coletivo, é sim um princípio maleável, que se modifica em sua relação com condições individuais.

Portanto, entende-se que as definições de saúde não devem ser compreendidas a partir de uma visão estreita e fixadas, adverso a reflexões e novos entendimentos. A saúde, assim como as políticas de saúde necessitam ser compreendidas de maneira integrativa, ampla e abertas às especificidades considerando a heterogeneidade dos diferentes territórios e públicos (REIS E ARAÚJO, 2012).

## POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Políticas públicas podem ser denominadas como princípios e diretrizes orientadas à luz das ações do poder público, ou seja, são normativas procedimentais que ocorrem nas relações entre governo e sociedade (TEIXEIRA, 2002). Para este autor, as políticas públicas caracterizam-se também pela não-ação governamental como meio de manifestação política, visto que representam as preferências dos atores que ocupam os cargos públicos. Entretanto, Secchi (2013) contrapõe este último aspecto explicitando que as circunstâncias de omissão ou não-ação dos governos não são consideradas políticas públicas, mas significam a não anexação do problema na agenda formal. As políticas públicas são vistas como *outputs*, isto é, são o produto das atividades políticas exercidas por um governo. Assim, configuram-se como decisões e atividades que exigem a formulação de estratégias para serem implementadas (DAS GRAÇAS RUA, 1997).

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 (TEIXEIRA, 2002, p. 02).

O campo da saúde pública ilustra uma das áreas onde o corpo social teve grande relevância para a implementação e efetivação da saúde, como direto de todos e dever do Estado. No Brasil, na área de assistência à saúde, pouco havia evoluído desde século XVIII, nesta época a assistência hospitalar estava a cargo das Santas Casas, das instituições filantrópicas, dos hospitais militares. A saúde coletiva se desenvolveu a partir de práticas intervencionista marcada pela polícia médica higienista. Os médicos atuavam de maneira privada, onde apenas uma parcela restrita da população tinha condições de acessar. Com a seguridade social surgem os Institutos de Aposentadoria e Pensões, os IAPs, divididos segundo categorias profissionais, neste momento o direito a saúde estava associado a exercer uma atividade laboral formal, deixando a margem um número significativo de cidadãos de trabalhadores informais e do campo (SCLIER, 2005).

A importância do movimento da Reforma Sanitária nasceu no contexto da luta contra a ditadura, no início da década de 1970 e da reivindicação por uma saúde universal, com garantia de acesso a toda população. A expressão Reforma Sanitária foi usada para se referir ao conjunto de ideias que se tinha em relação às mudanças e transformações necessárias na área da saúde fomentada por profissionais da área. Essas mudanças não abarcavam apenas o sistema, mas todo o setor saúde, em busca da melhoria das condições de vida de toda população. Este processo introdutório teve como marco legal a 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, que reuniu mais de quatro mil pessoas, em Brasília – DF, precedendo a notória constituição Federal de 1988 (PAIM, 2008).

A saúde pública passou a ganhar maior notoriedade a partir da promulgação da Carta Constitucional em 1988, e na sequência, com a implementação da principal política pública de saúde brasileira: o Sistema Único de Saúde (SUS), no ano de 1990. A partir das discussões e princípios estabelecidos na Constituição, no ano de 1990 homologou-se a Lei nº 8.080 que dispõe



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

sobre a organização do Sistema Único de Saúde – SUS, estabelecendo estratégias que dispõem sobre a promoção, proteção e recuperação da saúde, assim como o funcionamento dos serviços correspondentes. Esta lei se constitui como principal marco na saúde pública brasileira, trazendo inúmeros avanços para saúde coletiva, tendo como princípios a integralidade de assistência, a universalidade no acesso, a equidade, descentralização político-administrativa, regionalização e a hierarquização da gestão e a participação da população em sua construção (BRASIL, 1988; 1990).

No entanto, o modelo tradicional de atenção à saúde no país tornou-se insuficiente no combate e tratamento de doenças, pelo fato de que o centro da assistência tinha como foco apenas o problema do indivíduo e seus aspectos biológicos, não atuando na promoção da saúde e na prevenção de agravos, desconsiderando suas especificidades (SOARES, 2011). Desde então, os programas e estratégias formuladas pelo governo são norteadas por diretrizes, de modo a complementar e organizar técnicas para tratar de problemas específicos de cada população e território, visto que o SUS é universal (REIS; ARAÚJO; CECÍLIO, 2012).

De acordo com a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), a Atenção Primária de Saúde (APS) se constitui como uma importante estratégia de cuidado do SUS, configurando-se como principal porta de entrada dos diferentes usuários aos serviços de saúde, além disto, é considerada a coordenadora da Rede de Atenção à Saúde (RAS). A Atenção Primária de Saúde é caracterizada como o conjunto de ações de saúde individuais e coletivas que envolvem a promoção de saúde, prevenção ao diagnóstico e tratamento de doenças, logo, pode-se dizer que oferta de cuidado à população, neste caso evidencia-se aos idosos, ocorre principalmente através das Estratégias de Saúde da Família (BRASIL, 2017).

Este serviço atua de forma próxima a vida da população, descentralizado e com alto grau de capilaridade, à medida que favorece o acesso dos usuários ao serviço de saúde, a fim de sanar as necessidades de saúde da população e contribuir na mudança do modelo “medicalocêntrico” (ARANTES, SHMIZU, MERCHÁN-HAMANN, 2016). Para isso, a Estratégia de Saúde da Família se norteia em práticas de saúde que centralizam a o sujeito, a família, o vínculo com o usuário e atuação da equipe multidisciplinar na busca pela integralidade, e a articulação com a rede assistencial (BRASIL, 2017).

A Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (PNSPI) instituída pela Portaria nº 2.528 de 19 de outubro de 2006, busca garantir atenção adequada e digna para a população idosa brasileira. A PNSPI está fundamenta na atenção integral à população idosa e no processo de envelhecimento, conforme determinam os princípios e diretrizes do SUS. Esta política define que a atenção à saúde dessa população terá como porta de entrada a Atenção Básica/Saúde da Família, tendo como referência a rede de serviços especializada de média e alta complexidade. Assegurando todos os direitos aos idosos e buscando criar condições para a promoção da autonomia, integração e participação dos idosos na sociedade (MARTINS et al., 2007).

A PNSPI foi recentemente atualizada, considerando os compromissos assumidos a partir da segunda Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, em Madrid 2002, o Pacto pela Saúde e suas Diretrizes Operacionais para consolidação do SUS. Reafirmando a necessidade de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

enfrentamento dos desafios impostos por um processo de envelhecimento ora caracterizado por doenças e/ou condições crônicas não transmissíveis, porém passíveis de prevenção e controle, e por incapacidades que podem ser evitadas ou minimizadas como, por exemplo, promoção de saúde mental (MARTINS *et al.*, 2007).

No ano de 2014, a Coordenação de Saúde da Pessoa Idosa do Ministério da Saúde, registrou importantes ganhos na área, como a publicação do documento “Diretrizes para o cuidado das pessoas idosas no SUS: proposta de Modelo de Atenção Integral”, que contempla a necessidade de orientar a organização do cuidado ofertado à pessoa idosa no âmbito do SUS, potencializando as ações já desenvolvidas e propondo novas estratégias para fortalecer a articulação, a qualificação do cuidado e a ampliação do acesso da pessoa idosa aos pontos de atenção das Redes de Atenção à Saúde (BRASIL, 2014).

Neste sentido, foram desenvolvidas ferramentas para auxiliar no cuidado a essa população, como o Caderno da Atenção Básica (CAB 19) que funciona como instrumento de capacitação para os profissionais que atuam na área, possibilitando o planejamento, organização das ações e um melhor acompanhamento do estado de saúde dessa população. E a Caderneta de Saúde da Pessoa Idosa, valiosa para conhecer as vulnerabilidades desse grupo, e identificar os idosos frágeis ou em risco de fragilização, funcionando também como documento pessoal, com registro de informações complacentes. Considerando a multidimensionalidade do processo de envelhecimento, a estratégia fundamental é lançar mão da avaliação multidimensional do idoso, sendo extremamente necessário o acompanhamento interdisciplinar (BRASIL, 2014).

Frisa-se que no cuidado dessa população deve priorizar intervenções de promoção de saúde e execução de práticas preventivas como, hábitos saudáveis (alimentação saudável, prática corporal/atividade física, grupos de convivência), atividades educativas, saúde mental e promoção do suporte familiar e social. Considerando que os custos investidos a nível primário de atenção, são muito menores quando comparado ao nível secundário e terciário, quando já existe um agravo, sendo necessário o uso de tecnologias duras para recuperação da saúde. Além disso, as intervenções podem ser realizadas de diferentes modalidades, sendo através de grupos, atendimento individual, domiciliar ou na própria unidade de saúde (BRASIL, 2006).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve como objetivo realizar um aprofundamento teórico sobre a temática do envelhecimento e as políticas públicas de saúde desenvolvidas no cuidado e assistência a essa população. Para isso foi realizado um apanhado histórico do Sistema Público de Saúde Brasileiro, no qual se observa importantes conquistas com relação ao direito de saúde universal, integral e de qualidade, para além da população idosa. Como também o desenvolvimento de projetos e políticas específicas às singularidades deste público-alvo.

Ressalta-se ainda, que discutir e problematizar o tema envelhecimento torna-se cada vez mais relevante, uma vez que, à população mundial está envelhecendo e com isso às demandas, necessidades e configurações de sociedade também se alterarão. Assim, frise-se a importância de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

pesquisas na área que abordem o tema de maneira interdisciplinar, já que o envelhecimento se constitui enquanto um processo complexo que transcende diversas áreas de conhecimento, a fim de proporcionar melhores condições de vida e bem-estar desta população.

Destarte, salienta-se que as políticas públicas são de extrema importância para a resolução de questões que afetam o bem-estar comum e devem vir ao encontro das demandas da sociedade e da população. As políticas direcionadas à área da saúde, amplamente debatidas como uma das prioridades desde a Constituição Federal de 1988 deve deter a atenção no que se refere ao seu desenvolvimento e execução, principalmente na avaliação das populações específicas que de dela utilizam.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, T; LOURENÇO, M. L. Amor e sexualidade na velhice: direito nem sempre respeitado. **RBCEH**, vol. 5, n. 1, p. 130-140. Passo Fundo, 2008.

ANTON, I. L. C. **A escolha do cônjuge**: um entendimento sistêmico e psicodinâmico. 2ª ed. rev. ampl. - Porto Alegre: Artmed, 2012.

BENETTI, M. Z. Estilo de vida de idosos centenários de Florianópolis, SC. [**Dissertação de Mestrado**]. Florianópolis: Universidade do Estado de Santa Catarina; 2011.

BIOLCHI, C.S; PORTELLA, M. R; VARGAS, A. C; SILVEIRA, M. M; COLUSSI, E. L. A capacidade funcional de um grupo de idosos centenários. **Rev Kairós Geront**, 16(3): 213-226, 2013.

BRASIL. **Lei 8080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Caderno Envelhecimento e saúde da pessoa idosa**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção Básica**. Brasília: Ministério da Saúde, 2012. (Série E. Legislação em Saúde). Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/pnab.pdf>

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria da Atenção à Saúde. **Diretrizes para o cuidado das pessoas idosas no SUS**: proposta de modelo de atenção integral. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Assistência à Saúde. Coordenação de Saúde da Comunidade. **Saúde da Família**: uma estratégia para a reorganização do modelo assistencial.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Brasília: Ministério da Saúde, 1997. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd09\\_16.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd09_16.pdf).

\_\_\_\_\_. Portaria 2528/GM, de 19 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. Brasília: Ministério da Saúde; 2006.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BORGES, G, M; DE CAMPOS, M. B; SILVA, L. G. C. Transição da estrutura etária no Brasil: oportunidades e desafios para a sociedade nas próximas décadas. In: **Mudanças demográficas no Brasil no século XXI**: Subsídios para as projeções da população. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

CAMARANO, A.A; PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional nas agendas das políticas públicas. **Os novos idosos brasileiros: Muito além dos 60**. IPEA. Rio de Janeiro. 2004.

CANGUILHEM, G. **A Saúde**: conceito vulgar e questão filosófica. Toulouse: Ed. Sables, 1990.

\_\_\_\_\_. **Normal e o Patológico**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

DALMOLIN B. B., BACKES D. S., ZAMBERLAN C., SCHAURICH D., COLOMÉ J. S. & GEHLEN M. H. Significados do conceito de saúde na perspectiva de docentes da área da saúde, *Pesquisa FAPESP*, 15(2), 389-394, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/eav/v15n2/v15n2a23>

DAS GRAÇAS RUA, Maria. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. **Banco Interamericano de Desarrollo**: INDES, 1997. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/o/1635738>. Acesso em 20 set. 2016.

ESCOBAR, K. A. A; MÔURA, F. A. Análise de políticas sociais para idosos no brasil: um estudo bibliográfico. **CADERNOS UNIFOA**. Volta Redonda, n. 30, p. 47-55, abr. 2016.

FOUCAULT, M. **História da Loucura**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

GRDEN, C. R. B. Síndrome da fragilidade física e as características sociodemográficas de idosos longevos [**Tese de Doutorado**]. Curitiba: Universidade Federal do Paraná; 2015.

HERFRAY, C. **A velhice em análise**. França: Eres, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**. 2010.

\_\_\_\_\_. **Projeções da população**. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/novoportal/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=o-que-e>.







**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

LIMA, R. A. S. De bem com a vida. **Psique ciência & vida**, p. 53-57, 2012.

MARTINS, J. J.; SCHIER, J.; ERDMANN, A. L.; ALBUQUERQUE, G. L. Políticas públicas de atenção ao idoso: reflexões acerca da capacitação dos profissionais de saúde para o cuidado com o idoso. **Revista Brasileira Geriatria Gerontologia**, 10(3): 371-382. Rio de Janeiro, 2007.

MINAYO, M. C. de S. (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 22 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

MIRANDA, G. M. G.; MENDES, A. C. G.; DA SILVA, A. L. A. O envelhecimento populacional brasileiro: desafios e consequências sociais atuais e futuras. **Rev. Bras. Geriatr. Gerontol.** 19(3):507-519. Rio de Janeiro, 2016.

MELO, L. A.; FERREIRA, L. M. B. M.; DOS SANTOS, M. M.; LIMA, K. C. Fatores socioeconômicos, demográficos e regionais associados ao envelhecimento populacional. **Rev. Bras. Geriatr. Gerontol.** 20(4): 494-502, Rio de Janeiro, 2017.

MURAKAMI, E.; ARANHA, V. C.; FRANÇA, C. C.; BENUTE, G. R. G.; LUCIA, M. C. S.; FILHO, J. W. Ser nonagenário: a percepção do envelhecimento e suas implicações. **Psicol hos**, 2014; 12(2): 65-82.

PÁDUA, E. M. M. de. **Metodologia da Pesquisa: Abordagem teórico-prática**. 10. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2004.

PAIM, J. S. **Reforma sanitária Brasileira: contribuição para compreensão e crítica** [online]. Salvador: EDUFBA; Rio de Janeiro: FIOCRUZ; 2008.

REIS, Denizi O.; ARAÚJO, Eliane C.; CECÍLIO, Luiz Carlos O. **Políticas públicas de saúde: Sistema Único de Saúde**. São Paulo: UNIFESP, 2012.

SCLIAR, Moacyr. **Do mágico ao social - Trajetória da saúde pública**. São Paulo: SENAC, 2005.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª ed – São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOARES, Fábio Nardelli. Implantação da Estratégia de Saúde da Família em município de pequeno porte no interior paulista. **Monografia de Especialização em Atenção Básica e Saúde da Família**. Uberaba: UFMG, 2011. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/3202.pdf>. Acesso em: 24 set. 2016.

STREIT, I. A. Idosos centenários: nível de atividade física e hábitos de lazer. [Dissertação de Mestrado] Florianópolis: Universidade do Estado de Santa Catarina; 2013.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

TAVARES, R. E; DE JESUS, M. C. P; MACHADO, D. R; BRAGA, V. A. S; TOCANTINS, F. R; MERIGHI, M. A. B. Envelhecimento saudável na perspectiva de idosos: uma revisão integrativa. **Revista Brasileira Geriatria Gerontologia**, 20(6): 889-900. Rio de Janeiro, 2017.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002. Disponível em: <http://www.feis.unesp.br/Home/departamentos/fitotecniatecnologiadealimentosesocioeconomia716/antoniolazarosantana/texto-2.-o-papel-das-politicas-publicas-no-desenvolvimento-local.pdf>.

VASCONCELLOS, M. C. G. A velhice na sociedade moderna: imagens e práticas ideológicas. (1996). Porto Alegre: UFRGS. **Dissertação de Mestrado** – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social.

WORLD HEALTH ORGANIZATION [WHO]. **Envelhecimento ativo: uma política de saúde**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2005.

WORLD HEALTH ORGANIZATION [WHO]. **Depression: A Global Crisis**. World Mental Health Day, October 10, 2012. Occoquan: World Federation for Mental Health; 2012.



OBSERVADR





### ST3 – DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS E REPERCUSSÕES NOS TERRITÓRIOS

#### PERCEPÇÃO DE MIGRAÇÃO DAS GERAÇÕES X e Y: estudo a partir da influência do desenvolvimento humano e da vulnerabilidade social

#### PERCEPTION OF MIGRATION FROM GENERATIONS X & Y: study based on the influence of human development and social vulnerability

Liane Beatriz ROTILI<sup>1</sup>, Felipe Cavalheiro ZALUSKI<sup>2</sup>, Sérgio Luís ALLEBRANDT<sup>3</sup>, Daniel Knebel BAGGIO<sup>4</sup>

**Resumo:** Este estudo objetiva analisar como o desenvolvimento humano (DH) e a vulnerabilidade social (VS) relaciona-se com intenções de migração da geração X e Y da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Foi desenvolvido um questionário a partir das seis dimensões do IVS e IDH apresentadas pelo IPEA (2018) e PNUD (2015). As análises quantitativas e qualitativas em uma amostra de 75 respondentes demonstraram que dentro do desenvolvimento humano a maior motivação de migração encontra-se nas dimensões acesso ao conhecimento, enquanto a dimensão que registrou a menor média foi padrão de vida. Já na vulnerabilidade social, a motivação de migração encontra-se nas dimensões renda e trabalho. Dessa forma, existem relações significativas fortes na geração X entre renda e trabalho (VS) com padrão de vida (DH) enquanto na geração Y, entre capital humano (VS) com padrão de vida (DH). Ou seja, enquanto para geração X, a alta renda, ocupação e segurança estão relacionados a melhoria dos padrões de vida, para a geração Y, condições de saúde, acesso à educação e a possibilidade de perpetuar esses benefícios as gerações mais jovens são as principais relações com o padrão de vida, sendo indicativos da permanência ou não na região. Contribui-se com o campo dos estudos de migração com a confirmação da mobilidade estar centrada nas oportunidades de trabalho e acrescenta-se seu vínculo a busca por qualidade de vida.

**Palavras-Chave:** Migração. Desenvolvimento Humano. Vulnerabilidade Social. Gerações.

**Abstract:** This study aims to analyze how human development (DH) and social vulnerability (VS) are related to migration intentions of generation X and Y from the Northwest region of the State of Rio Grande do Sul. A questionnaire was developed from the six dimensions IVS and HDI

<sup>1</sup> Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI) e bolsista PROSUP/CAPES. Mestre em Desenvolvimento Regional e graduada em Administração também pela UNIJUI. E-mail: liane.rotili@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestre em Desenvolvimento Regional e graduado em Administração pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). E-mail: felipezaluski@hotmail.com

<sup>3</sup> Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq; Professor Titular e Coordenador do PPGDR/UNIJUI; Líder do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC); Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC (2010); Mestre em Administração pela EBAPE/FGV (2001). E-mail: allebr@unijui.edu.br.

<sup>4</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNIJUI – Mestrado e Doutorado. Mestre e doutor em Contabilidade e Finanças pela Universidad de Zaragoza. E-mail: baggiold@unijui.edu.br



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

presented by IPEA (2018) and UNDP (2015). Quantitative and qualitative analyzes in a sample of 75 respondents showed that within human development the greatest motivation for migration is found in the dimensions of access to knowledge, while the dimension that registered the lowest average was standard of living. In the case of social vulnerability, the motivation for migration is found in the income and work dimensions. Thus, there are significant strong relationships in generation X between income and work (VS) with a standard of living (DH) while in generation Y, between human capital (VS) with a standard of living (DH). That is, while for generation X, high income, occupation and security are related to the improvement of living standards, for generation Y, health conditions, access to education and the possibility of perpetuating these benefits, the younger generations are the main ones. relations with the standard of living, being indicative of the permanence or not in the region. It contributes to the field of migration studies by confirming mobility to be centered on job opportunities and adding to the search for quality of life.

**Keywords:** Migration. Human development. Social vulnerability. Generations.

## INTRODUÇÃO

O conceito de desenvolvimento humano pode ser compreendido como um processo de ampliação das escolhas e possibilidades das pessoas, para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser (PNUD, 2015). Assim, diferente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela gera, a abordagem do desenvolvimento humano permite olhar diretamente para o âmbito das pessoas, suas oportunidades e capacidades.

A expressão “vulnerabilidade social” vem sendo discutida nos últimos anos, contudo, não possui um significado único e consolidado na literatura. A vulnerabilidade é destacada em abordagens relacionados à suscetibilidade à pobreza, enquanto outros a relacionam como um sintoma ou dimensão da pobreza (SEN, 2001; BARROS et al., 2003; CODES, 2008). Neste contexto, o desenvolvimento humano enfatiza uma mudança de perspectiva, onde o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano e sua qualidade de vida (SILVA et al., 2015). E, percebe-se que a vulnerabilidade social vem se popularizando à medida em que cresce o reconhecimento de que a pobreza, sem qualificações, é um conceito limitado para expressar as complexas situações de problemas sociais que estão sujeitas determinadas populações.

Há, portanto, uma forte interlocução entre os projetos, sendo que o desenvolvimento humano é mensurado pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM e a vulnerabilidade social mensurada pelo Índice de Vulnerabilidade Social - IVS, sendo o IVS um produto mais detalhado, mas altamente correlacionado ao IDHM, com o qual dialoga e se complementa, pois amplia as possibilidades de análises acerca dos fenômenos que concorrem para a determinação das condições de vida das populações em seus territórios de moradia. Assim, enquanto o IDHM aponta para a disponibilidade de recursos e condições necessárias para o alcance de um patamar mínimo de bem-estar pelas populações, o IVS, ao contrário, denuncia a ausência ou insuficiência destes recursos e condições, no mesmo território (PNUD, 2015; IPEA, 2018).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Esse balanço entre o local de origem e todas as possibilidades de destino existentes é realizado pelo indivíduo em busca de um local que maximize suas percepções de retorno pessoais e profissionais (GOLGHER; JUNIOR, 2004). Contudo, a migração só ocorrerá se os ganhos de sair do local de origem para o local de destino forem maiores que os custos envolvidos nesse processo (CONGDON, 1991).

Entre os dois últimos censos demográficos realizados no Brasil, 2000 e 2010, mais da metade (52%) dos municípios do Rio Grande do Sul teve uma redução absoluta de sua população, tendo no noroeste do estado apresentou este fenômeno de forma acentuada (IBGE, 2010). Desta forma, este estudo objetiva a analisar e mensurar como o desenvolvimento humano (DH) e a vulnerabilidade social (VS) relaciona-se com as intenções de migração da geração X e Y da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

Os indivíduos da Geração X são os nascidos entre janeiro de 1965 a dezembro de 1976 (TRAPSCOTT, 2010). Malafaia (2010) aponta que os indivíduos da Geração X têm como principais valores a obtenção de um estilo de vida equilibrado, satisfação no trabalho, importância da família e dos relacionamentos. Acreditam que o dinheiro é importante e representa um indicador da sua qualidade profissional, mas estão dispostos a trocar promoções e aumentos salariais por uma vida com mais tempo para o lazer.

Já os indivíduos da Geração Y são os nascidos entre janeiro de 1977 a dezembro de 1997 (TAPSCOTT, 2010). Em relação a Geração Y, Solomon (2016) destaca que essa geração foi a primeira a compartilhar comportamentos, independentemente da localidade onde elas estavam, justamente pelo fato de ser a primeira geração inserida no processo de globalização e conectividade, além de ter objetivos mais imediatistas, como prazer e consumo de bens materiais, além da preferência pelo convívio virtual ao real.

Analisando o comportamento de migração a partir das características das gerações delineadas, foi adaptado e desenvolvido um questionário a partir das três dimensões do IVS apresentadas pelo IPEA (2018): infraestrutura urbana; capital humano e; renda e trabalho. Para analisar e mensurar como o desenvolvimento humano (DH) relaciona-se com as intenções de migração, foi adaptado um questionário a partir das três dimensões do IDHM apresentadas pelo PNUD (2015): vida longa e saudável; acesso ao conhecimento e; padrão de vida, além de questões com a intenção de identificar o perfil dos respondentes e questões abertas com intuito de obter dados qualitativos dos mesmos, visando compreender a percepção de migração da geração X e Y para outras regiões.

A seguir, apresenta-se a revisão da literatura sobre as temáticas centrais. Posteriormente, é descrita os métodos de pesquisa e discutem-se os resultados. Por fim, são destacadas as considerações finais do trabalho.

## REFERÊNCIAL TEÓRICO

### Desenvolvimento humano (DH)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A abordagem de desenvolvimento humano parte do pressuposto de que para alcançar o avanço na qualidade de vida de uma determinada população é preciso ir além do viés puramente econômico, considerando, também, as características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade de vida humana (PNUD, 2015; SILVA et al., 2015). Neste contexto o conceito de desenvolvimento humano, bem como sua forma de mensuração, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), foram apresentados em 1990, no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sendo idealizado pelos economistas Mahbub ul Haq e Amartya Sen (MENEZES; POSSAMAI, 2016). O IDH é um índice que serve de comparação entre os países, com o objetivo de mensurar o grau de desenvolvimento econômico e qualidade de vida oferecidos à população, sendo calculado com base em dados econômicos e sociais (PNUD; IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

No ano de 2012, o PNUD Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro adaptaram a metodologia do IDH Global para calcular o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos 5.565 municípios brasileiros, cálculo este realizado a partir das informações dos 3 últimos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010) e conforme a malha municipal existente no ano de 2010. Assim, o IDHM é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda, que objetiva mensurar o IDH dos municípios nas mesmas condições do índice global.

Segundo o PNUD (2015), o IDHM agrega três dimensões para análise do desenvolvimento humano: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda. O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Está dividido em cinco categorias: desenvolvimento humano muito baixo ( $IDHM \leq 0,499$ ); desenvolvimento humano baixo ( $0,500 \leq IDHM \leq 0,599$ ); desenvolvimento humano médio ( $0,600 \leq IDHM \leq 0,699$ ); desenvolvimento humano alto ( $0,700 \leq IDHM \leq 0,799$ ); e desenvolvimento humano muito alto ( $IDHM \geq 0,800$ ) (PNUD, 2015). Assim, conforme Duarte e Cavalcanti (2016), o IDHM é considerado o índice mais apropriado para avaliar as condições de pequenos grupos sociais.

Para avaliação da dimensão educação, são levados em conta dois indicadores com pesos diferentes: taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos (com peso dois) e a taxa bruta de frequência à escola (com peso um) (PNUD, 2015). O primeiro indicador reflete o percentual de pessoas com mais de 15 anos capaz de ler e escrever um bilhete simples, ou seja, adultos alfabetizados. O segundo é resultado de uma conta que envolve a somatória de pessoas, independentemente da idade.

Já para a avaliação da dimensão longevidade, leva-se em consideração o mesmo indicador do IDH de países, que se delimita na esperança de vida ao nascer. O indicador longevidade sintetiza as condições de saúde e salubridade do município, indicando o número médio de anos que uma pessoa nascida naquele local deve viver (DUARTE; CAVALCANTI, 2016). Todas as causas de morte são contempladas no indicador, tanto aquelas ocorridas em função de doenças quanto às



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

provocadas por causas externas, como violências, acidentes e outros. Portanto, isso significa que quanto mais mortes houver nas faixas iniciais da vida, menor tende a ser a expectativa de vida observada no local.

No que se refere a mensuração da dimensão renda, o critério utilizado pelo IDHM é a renda municipal per capita, ou seja, a renda média de cada residente no município, no caso brasileiro, essa renda é calculada a partir das respostas ao questionário expandido do Censo do IBGE. A partir disso, são somadas todas as rendas obtidas pelos moradores do município, incluindo salários, pensões, aposentadorias, transferências governamentais, entre outros, e dividido pelo número de habitantes, resultando na renda per capita municipal (PNUD, 2013).

## Vulnerabilidade social (VS)

A plataforma do Atlas da Vulnerabilidade Social - AVS foi concebida como uma ferramenta simples e importante para disponibilização de informações, que possibilita a consulta de diversos formatos de dados sobre a temática da vulnerabilidade social, fomentando e facilitando as análises de informações. Assim, tanto o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) quanto a plataforma do AVS decorrem do mesmo processo de apuração de indicadores realizados pela parceria entre o PNUD, o IPEA e a Fundação João Pinheiro. Ressalva-se que o IVS é composto por um número maior e mais diversificado de variáveis, em comparação ao IDHM (IPEA, 2015).

Assim, o IVS é o resultado da média aritmética de três dimensões da vulnerabilidade social: I – a Infraestrutura Urbana do território em tela (seja ele um município, uma região, um estado ou uma Unidade de Desenvolvimento Humano); II - o Capital Humano dos domicílios deste território; e III - a Renda, o acesso ao trabalho e a forma de inserção (formal ou não) dos residentes nestes domicílios. Cada uma dessas dimensões reúne, por sua vez, um conjunto de variáveis obtidas nas bases dos Censos Demográficos do IBGE, que refletem diferentes aspectos das condições de vida (IPEA, 2018). Para a construção de cada dimensão do IVS foi utilizado os pesos equivalentes para cada indicador, ou seja, cada indicador teve seu valor normalizado numa escala que varia entre 0 e 1, em que 0 corresponde à situação ideal, ou desejável, e 1 corresponde à pior situação.

A dimensão que contempla a vulnerabilidade da Infraestrutura Urbana procura refletir as condições de acesso a serviços de saneamento básico e de mobilidade urbana, por serem dois aspectos relacionados ao lugar de domicílio das pessoas que impactam significativamente sua qualidade de vida. Considerando as possibilidades e limites das informações coletadas pelos Censos Demográficos, compõem essa dimensão os indicadores que abordam a presença de redes de abastecimento de água, de serviços de esgotamento sanitário e coleta de lixo no território (IPEA, 2018).

A dimensão Capital Humano envolve dois tipos de ativos que, determinam as perspectivas de futuro dos indivíduos: suas condições de saúde e seu acesso à educação (IPEA, 2018). Neste sentido, pertencem a essa dimensão as variáveis que refletem não só a presença atual destes ativos nos domicílios, mas também as possibilidades de sua ampliação pelas gerações mais jovens. A vulnerabilidade de Renda e Trabalho agrupa não só indicadores relativos à insuficiência de renda



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

das famílias, no momento da coleta dos dados (percentual de famílias com renda domiciliar per capita de até R\$ 255,00 mensais, em agosto de 2010) como incorpora outros fatores que, associados ao fluxo de renda insuficiente, configuram um estado de insegurança de renda das famílias: a desocupação de adultos, a ocupação informal de adultos pouco escolarizados, a dependência da família com relação à renda de pessoas idosas, assim como a presença de trabalho infantil (IPEA, 2018).

## Migração enquanto campo de estudo

Os estudos acadêmicos sobre migração, segundo Póvoa-Neto (1997), Vainer (2007), Cavaliere (2010) e Boechat (2019), são realizados dentro de três correntes teóricas principais: neoclássica, histórico-estrutural e de mobilidade do trabalho. A primeira tem como premissa a liberdade do trabalhador, sendo que o “mercado regularia o fluxo de pessoas livres e o espaço social seria homogêneo, abstrato e puramente econômico, fundado na liberdade individual” (CAVALIERI, 2010, p. 34). Nessa linha teórica, o trabalhador decide onde irá vender seu trabalho, assim “o mercado orienta os trabalhadores, que são racionais, a locarem de maneira ótima o recurso de que dispõem – seu capital humano. Sendo o mercado o mais eficaz mecanismo para otimizar a alocação de recursos” (VAINER, 2007, p. 20), ou seja, a oferta e demanda do mercado, são os reguladores da migração.

A migração vista pela corrente histórico-estrutural é oposta a neoclássica, e nela os indivíduos não fazem escolhas, sendo que a mobilidade do capital dita os movimentos do trabalho e em consequência dos trabalhadores (VAINER, 2007; CAVALIERI, 2010). Dessa forma, o capital é o protagonista, sendo as causas econômicas de saída da origem e os fenômenos do sistema econômico o centro da temática de migração em suas diversas escalas de espaço, do micro ao macro.

No terceiro modelo, mobilidade do trabalho, a migração é vista a partir do ponto de que o trabalhador não é simplesmente objeto do capital. Sob essa perspectiva, a violência econômica e suas contradições, estão internalizadas no âmago do trabalhador, levando o indivíduo a deslocar-se voluntariamente na escolha de melhores condições de trabalho (LEITE, 2017). Assim, um indivíduo acredita possuir liberdade de escolha, mas ela é condicionada às estruturas lógicas que formaram o sujeito, a sociedade e o capital.

A teoria de mobilidade do trabalho, proposta por Gaudemar (1976) apresenta a força de trabalho como uma mercadoria muito particular, na qual “o trabalho humano pode ser comprado e vendido dado que ele é livre (em sua positividade e negatividade)”. Reside aqui, portanto uma das chaves teóricas, no campo econômico, para a compreensão da questão migratória de que quanto maior a produção capitalista, maior é a mobilidade ligada a força de trabalho, ou seja, mais intensas a ação do capital em mobilizar a todos (CAVALIERI, 2010). Alguns autores acreditam, entretanto, que os três troncos teóricos possuem características em comum, enquanto para Salim (1992, p. 121) “[...] os fluxos migratórios se originam do desequilíbrio espacial de natureza econômica, o qual produz diferenciais de renda e de emprego”. Para Boechat (2019, p. 1198) no “[...] que tange à questão migratória, nenhum destes troncos nega a centralidade do trabalho.”



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Quanto a quais variáveis devem ser utilizadas nos estudos migratórios, não existem consenso. Autores como Baumfeld (1984) considera que o uso isolado de dados como movimentação da reprodução biológica, idade, sexo, grau de instrução, ou contraposição entre população e recursos disponíveis não explicam por si só a migração, por outro lado, o autor afirma que não é uma regra, e existem migrações motivadas e diferenciadas pelo nível de instrução e de renda e perspectivas de ascensão social. Em complemento, Carlos Vainer (1984) enfatiza que pela temática não ser apenas objeto de políticas públicas, mas também produto destas, as variáveis são produto da mobilidade, ao mesmo tempo que agentes de transformação do espaço, abrindo espaço para pesquisas que relacionam a migração ao conjunto de relações sociais que definem os diferentes territórios (BOECHAT, 2019).

Dessa forma o campo da pesquisa sobre migrações apresenta diversas contradições e lacunas, sendo necessária a utilização de pesquisas empíricas para auxiliar a construção desse campo. Assim, os autores do presente estudo buscaram relacionar os índices de desenvolvimento humano, de vulnerabilidade social e a intenção de migração. Nessa pesquisa problematiza-se, como as perspectivas de futuro dos indivíduos: suas condições de saúde e seu acesso à educação, as possibilidades de sua ampliação pelas gerações mais jovens, o fluxo de renda insuficiente; a insegurança de renda das famílias: a desocupação de adultos, a ocupação informal de adultos pouco escolarizados, a dependência da família com relação à renda de pessoas idosas, assim como a presença de trabalho infantil, relacionam-se com a mobilidade entre territórios.

## MÉTODO DE PESQUISA

Visando responder ao objetivo deste estudo, empreendeu-se um estudo de cunho quantitativo e qualitativo, descritivo, do tipo *survey* (CRESSWELL, 2010). A coleta de dados teve como uma amostra aleatória com 75 estudantes pertencentes as gerações X e Y residentes na região Noroeste do estado do Rio Grande do Sul. A amostra foi selecionada por conveniência e utilizado o método *snowball sampling* para distribuir os questionários. O questionário eletrônico produzido no *Google Forms*, foi enviado via por meio de um link aos colegas da disciplina, solicitando aos mesmos que reencaminhassem a pesquisa a outros estudantes da sua rede de contato. Assim, os estudantes receberam o convite para participar da pesquisa por e-mail e por redes sociais, com o esclarecimento de que se tratava de uma pesquisa científica com anonimato. O questionário ficou disponível a respostas, no período de 21.07.2018 a 28.08.2018.



OBSERVADR





Quadro 1 – Modelo teórico

Modelo teórico	Descrição
DH (IDHM - PNUD, 2015)	Trata-se de um questionário composto por 12 afirmativas, estruturado e dividido em 3 fatores relacionados entre si, mas independentes: 4 para vida longa e saudável, 3 para acesso ao conhecimento e 5 para padrão de vida. É um questionário autoaplicável, do tipo <i>Likert</i> de 5 pontos que variam de 1-5.
VS (IVS - IPEA, 2018)	Trata-se de um questionário composto por 12 afirmativas, estruturado e dividido em 3 fatores relacionados entre si, mas independentes: 6 para infraestrutura urbana, 3 para capital humano e 3 para renda e trabalho. É um questionário autoaplicável, do tipo <i>Likert</i> de 5 pontos que variam de 1-5.

Fonte: Autores (2019).

O questionário aplicado constitui de modelo teórico adaptado e elaborado com base nas dimensões estabelecidas pelo IDHM (PNUD, 2015) e pelo IVS (IPEA, 2018), além de questões com a intenção de identificar o perfil dos respondentes e questões abertas com intuito de obter dados qualitativos dos mesmos (Quadro 1). Uma versão preliminar do instrumento de coleta de dados foi pré-avaliada por dois professores doutores com conhecimento prévios na temática e, após ajustes, foi avaliada por três respondentes do universo amostral. Foi solicitado que os respondentes do universo amostral fornecessem um *feedback* sobre a clareza, abrangência, adequação, validade de face e legibilidade dos itens.

A caracterização geral do perfil da amostra possui leve predominância pessoas do gênero feminino (60,00% geração X, 64,40% geração Y) em ambas gerações, sendo, que por estarem em ciclos de vida distintos, na geração X, o estado civil dominante é casado/ união estável (70,00%), com filhos (70,00%), e em nível de especialização (10% Lato Sensu e 40% Mestrado). Já a geração Y o estado civil dominante é solteiro (68,90%), sem filhos (93,30%), e em nível de graduação (57,8%), conforme consta na Tabela 1.

Tabela 1 - Caracterização geral do perfil da amostra

Variáveis	Alternativas	Geração X		Geração Y		Total	
		N	%	N	%	N	%
<b>Gênero</b>	Feminino	18	60,00	29	64,40	47	62,70
	Masculino	12	40,00	16	35,60	28	37,30
<b>Estado Civil</b>	Casado/ União Estável	21	70,00	14	31,10	35	46,70
	Solteiro	9	30,00	31	68,90	40	53,30
<b>Filhos</b>	Sim	21	70,00	3	6,70	24	32,00
	Não	9	30,00	42	93,30	51	68,00
<b>Grau de Instrução</b>	Doutorado	0	0,00	2	4,40	2	2,70
	Mestrado	12	40,00	10	22,20	22	29,30
	Especialização Lato Sensu	3	10,00	4	8,90	7	9,30
	Graduação	12	40,00	26	57,80	38	50,70
	Outros	3	10,00	3	6,70	6	8,00

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Quanto ao trabalho, ambas gerações se encontram no mercado de trabalho, sendo que a geração X possui 90% dos pesquisados exercendo alguma função remunerada, sendo a maioria na iniciativa privada (66,67%), sem ocupar cargo gerencial (88,89%) e tendo apenas um terço da amostra com remuneração acima de cinco salários mínimos. Enquanto a geração Y possui 80% dos pesquisados exercendo alguma função remunerada, sendo a maioria na iniciativa privada (72,22%), sem ocupar cargo gerencial (80,56%) e tendo apenas 5,56% da amostra com remuneração acima de cinco salários-mínimos.



Para análise dos dados qualitativos utilizou-se o módulo de análise de nuvens de palavras do software NVivo v.12. Os dados quantitativos foram analisados pelo software SPSS© v. 23. As análises estatísticas realizadas compreendem estatística descritiva, tabela de frequência, tabelas cruzadas. A fim de verificar a confiabilidade dos instrumentos, ou seja, o grau de consistência interna entre os indicadores de um fator aplicou-se o *alpha de cronbach*. Conforme Field (2009), valores entre  $0,7 \leq \alpha < 0,8$  representam índices aceitáveis,  $0,8 \leq \alpha < 0,9$ , representam um bom índice e  $> 0,9$ , diz respeito a um ótimo índice de *Alfa de Cronbach*, sendo que valores  $< 0,6$  indicam escala não confiável.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para análise da influência do desenvolvimento humano e da vulnerabilidade social na percepção de migração das gerações X e Y, primeiramente apresenta-se os resultados das análises das dimensões de desenvolvimento humano. Após, apresenta-se os resultados das análises das dimensões de vulnerabilidade social. Em seguimento analisa-se as relações entre as duas dimensões e, por fim, apresenta-se os resultados das análises qualitativas da intenção de migração das gerações X e Y da amostra considerada.

### Análise das dimensões de desenvolvimento humano

Na Tabela 2 são apresentadas as estatísticas descritivas dos resultados da amostra, apresentando média e desvio padrão das três dimensões de desenvolvimento humano com as dimensões: vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e padrão de vida.

Tabela 2 - Estatística descritiva das três dimensões de desenvolvimento humano

Questões	Geração X		Geração Y	
	Média	DP	Média	DP
<b>Vida Longa e Saudável</b>				
O local onde residir me permite uma alta expectativa de vida.	3,20	1,10	3,64	0,96
O local onde residir me permite um envelhecimento saudável.	3,20	1,00	3,73	0,86
O local onde residir me permite acesso a saúde de qualidade	3,50	1,04	3,60	0,96
O local onde residir me permite deslocar-me com segurança.	3,40	0,81	3,56	0,99
<b>Total</b>	<b>3,33</b>	<b>0,99</b>	<b>3,63</b>	<b>0,94</b>
<b>Acesso ao conhecimento</b>				
O local onde residir me permite acesso à educação de qualidade.	3,90	0,84	3,69	0,87
O local onde residir me permite acesso ao conhecimento.	3,90	0,84	3,76	0,86
O local onde residir me permite desenvolver academicamente.	4,10	0,96	3,53	1,34
<b>Total</b>	<b>3,97</b>	<b>0,88</b>	<b>3,66</b>	<b>1,04</b>
<b>Padrão de vida</b>				
O local onde residir me permite acesso a emprego com alta remuneração.	2,80	1,19	2,44	1,10
O local onde residir me permite acesso a cultura.	3,10	1,16	2,87	1,08
O local onde residir me permite acesso ao lazer e entretenimento.	3,00	1,44	2,78	1,17
O local onde residir me permite um alto padrão de vida.	2,60	1,13	2,49	0,97
O local onde residir possui mobilidade urbana.	3,10	1,24	3,20	1,14
<b>Total</b>	<b>2,92</b>	<b>1,23</b>	<b>2,76</b>	<b>1,12</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2019).



Pode-se verificar que dentro do desenvolvimento humano a maior satisfação encontra-se nas dimensões acesso ao conhecimento (3,97 geração X e 3,66 geração Y), enquanto a dimensão que registrou a menor média foi padrão de vida (2,92 geração X e 2,76 geração Y), sendo que os baixos desvios padrões apresentados, pode-se levar a conclusão que a amostra é homogênea. Com a finalidade de verificar a confiabilidade ou o grau de consistência interna entre os indicadores de um fator, aplicou-se o Alpha de *Cronbach* (FIELD, 2009). Na Tabela 3 são apresentados os resultados relativos ao Alpha de *Cronbach* das dimensões de desenvolvimento humano.

Tabela 3 – Alpha de *Cronbach* das dimensões de desenvolvimento humano

Fator	Variáveis	Alpha de Cronbach
Vida longa e saudável	1,2,3,4	0,844
Acesso ao conhecimento	5,6,7	0,777
Padrão de vida	8,9,10,11,12	0,891
<b>Total da dimensão</b>		<b>0,874</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A partir dos índices de Alpha de *Cronbach* encontrados, é possível perceber que as três dimensões de desenvolvimento humano possuíram índices aceitáveis, sendo a dimensão padrão de vida a que possui resultados mais consistente ( $\alpha$  de 0,891). Ao analisar o instrumento como um todo, obteve-se alpha de *Cronbach* de 0,874 que pode ser considerado um ótimo índice de confiabilidade do instrumento para a amostra do presente estudo.

### Análise das dimensões de vulnerabilidade social

Na Tabela 4 são apresentadas as estatísticas descritivas dos resultados da pesquisa, apresentando média e desvio padrão das três dimensões de desenvolvimento humano. Análise foi feita a partir da inversão das questões para demonstrar através da maior média a dimensão com maior vulnerabilidade social.



Tabela 4 - Estatística descritiva das três dimensões de vulnerabilidade social

Questões	Geração X		Geração Y	
	Média	DP	Média	DP
<b>Infraestrutura Urbana</b>				
O local onde residido possui infraestrutura urbana.	1,90	0,96	2,13	1,08
O local onde residido possui acesso a serviços de saneamento básico.	1,80	0,99	2,07	1,15
O local onde residido possui mobilidade urbana.	2,70	1,29	2,42	1,18
O local onde residido possui a presença de redes de abastecimento de água.	1,40	0,50	1,58	0,72
O local onde residido possui serviços de esgotamento sanitário	1,90	0,96	2,29	1,33
O local onde residido possui coleta de lixo.	1,30	0,47	1,76	0,83
<b>Total</b>	<b>1,83</b>	<b>1,01</b>	<b>2,04</b>	<b>1,10</b>
<b>Capital Humano</b>				
O local onde residido possui acesso a saúde	1,20	0,96	1,64	0,86
O local onde residido possui acesso à educação.	1,30	0,47	1,47	0,59
O local onde residido possui praticas que auxiliam o desenvolvimento pessoal.	2,70	0,41	2,62	0,94
<b>Total</b>	<b>1,73</b>	<b>0,93</b>	<b>1,91</b>	<b>0,95</b>
<b>Renda e Trabalho</b>				
O local onde residido possui oportunidades de emprego.	3,00	0,91	3,07	1,05
O local onde residido possui baixo índice de trabalhadores informais.	3,60	0,93	3,33	0,85
O local onde residido possui alto índice de empregos com alta remuneração.	3,90	0,85	3,64	1,02
<b>Total</b>	<b>3,50</b>	<b>0,96</b>	<b>3,35</b>	<b>1,00</b>

\*Questões de vulnerabilidade social invertidas.

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Desta forma, verificou-se que dentro do fator vulnerabilidade social, a maior insatisfação encontra-se na dimensão renda e trabalho (3,50 geração X e 3,35 geração Y), enquanto infraestrutura urbana e capital humano apresentaram menor insatisfação. Quanto aos baixos desvios padrões apresentados, pode-se concluir que a amostra é homogênea. Na Tabela 5 são apresentados os resultados relativos ao alpha de *Cronbach* das dimensões de vulnerabilidade social.

Tabela 5 – Alpha de *Cronbach* das dimensões de vulnerabilidade social

Fator	Variáveis	Alpha de <i>Cronbach</i>
Infraestrutura Urbana	1,2,3,4,5,6	0,845
Capital Humano	7,8,9	0,646
Renda e Trabalho	10,11,12	0,568
<b>Total da dimensão</b>		<b>0,837</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A partir dos índices de alpha de *Cronbach* encontrados, é possível perceber que as três dimensões apresentam boa associação entre as variáveis, sendo que as dimensões capital humano e renda e trabalho ficaram abaixo do satisfatório. Porém, ao analisar o instrumento como um todo, obteve-se alpha de *Cronbach* de 0,837 que é um alto escore, considerado ótimo índice de confiabilidade do instrumento para a amostra do presente estudo.

### Relação entre as dimensões de desenvolvimento humano e vulnerabilidade social

Buscando identificar possíveis relações entre as dimensões de desenvolvimento humano e as dimensões vulnerabilidade nas gerações X e Y, utilizou-se o cálculo do coeficiente de correlação de Pearson, o qual indica a força de associação entre as variáveis. Desta forma, primeiramente



busca-se avaliar a relação entre desenvolvimento humano e vulnerabilidade social na geração X (Tabela 7).

Em suma, os fatores que compõe a dimensão desenvolvimento humano apresentam correlação negativa em relação aos fatores que compõe a dimensão de vulnerabilidade social, confirmando que quanto maior o desenvolvimento humano, menor a vulnerabilidade social.

Tabela 7 – Correlação de Pearson entre as dimensões de DH e VS da geração X

		1	2	3	4	5	6
<b>1 - Infraestrutura Urbana</b>	Correlação de Pearson	1	<b>,715**</b>	,067	-,333	-,612**	-,595**
	Sig. (2 extremidades)		,000	,724	,073	,000	,001
<b>2 - Capital Humano</b>	Correlação de Pearson		1	,437*	<b>-,725**</b>	-,558**	-,678**
	Sig. (2 extremidades)			,016	,000	,001	,000
<b>3 - Renda e Trabalho</b>	Correlação de Pearson			1	<b>-,366*</b>	-,063	<b>-,826**</b>
	Sig. (2 extremidades)				,046	,741	,000
<b>4 - Vida Longa e Saudável</b>	Correlação de Pearson				1	,295	,364*
	Sig. (2 extremidades)					,114	,048
<b>5- Acesso ao conhecimento</b>	Correlação de Pearson					1	,397*
	Sig. (2 extremidades)						,030
<b>6 - Padrão de vida</b>	Correlação de Pearson						1
	Sig. (2 extremidades)						

\*\* A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

\* A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Fonte: Dados da Pesquisa (2019).

Em suma, os fatores que compõe a dimensão desenvolvimento humano apresentam correlação negativa em relação aos fatores que compõe a dimensão de vulnerabilidade social, confirmando que quanto maior o desenvolvimento humano, menor a vulnerabilidade social. Neste sentido as relações significativas forte negativas foram entre renda e trabalho (VS) com padrão de vida (DH) (-0,826; p=0,01), e capital humano (VS) com vida longa e saudável (DH) (-0,725, p=0,01). Já a relação significativa fraca negativa é entre renda e trabalho (VS) e vida longa e saudável (DH) (-0,366; p = 0,05) (tabela 7).

Partindo da abordagem de desenvolvimento humano contem como pressuposto de que para alcançar o avanço na qualidade de vida de uma determinada população é preciso ir além do viés puramente econômico, considerando, também, as características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade de vida humana (PNUD, 2015; SILVA et al., 2015), e que vulnerabilidade de Renda e Trabalho agrupa não só indicadores relativos à configuram um estado de insuficiência ou insegurança de renda das famílias (IPEA, 2018), segundo a amostra, quanto maior o trabalho informal e a disputa por vagas de emprego, menor a renda e trabalho, ou seja, menor a oferta de empregos com alta remuneração, de acesso a cultura, lazer, entretenimento e mobilidade urbana.

Observa-se que a correlação positiva entre os fatores de desenvolvimento humano, apresentaram fraca relação entre os fatores vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e padrão de vida, enquanto a correlação positiva entre os fatores de vulnerabilidade social, apresentaram forte relação entre os fatores capital humano e infraestrutura urbana (0,715; p= 0,01) nas respostas da geração X. Na Tabela 8 encontra-se a relação entre desenvolvimento humano e vulnerabilidade



social na geração Y.

Tabela 8 – Correlação de Pearson entre as dimensões DH e VS Geração Y

		1	2	3	4	5	6
<b>1 - Infraestrutura Urbana</b>	Correlação de Pearson	1	<b>,656**</b>	<b>,369*</b>	<b>-,308*</b>	-,119	-,529**
	Sig. (2 extremidades)		,000	,011	,035	,425	,000
<b>2 - Capital Humano</b>	Correlação de Pearson		1	<b>,371*</b>	<b>-,414**</b>	-,276	<b>-,572**</b>
	Sig. (2 extremidades)			,010	,004	,060	,000
<b>3 - Renda e Trabalho</b>	Correlação de Pearson			1	-,022	-,159	-,385**
	Sig. (2 extremidades)				,883	,286	,007
<b>4 - Vida Longa e Saudável</b>	Correlação de Pearson				1	<b>,381**</b>	,536**
	Sig. (2 extremidades)					,008	,000
<b>5 - Acesso ao conhecimento</b>	Correlação de Pearson					1	<b>,610**</b>
	Sig. (2 extremidades)						,000
<b>6 - Padrão de vida</b>	Correlação de Pearson						1
	Sig. (2 extremidades)						

\*\* A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

\* A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Em suma, os fatores que compõe a dimensão desenvolvimento humano apresentam correlação negativa em relação aos fatores que compõe a dimensão de vulnerabilidade social, confirmando que quanto maior o desenvolvimento humano, menor a vulnerabilidade social. Neste sentido a relação significativa moderada foi entre capital humano (VS) e padrão de vida (DH) (-0,572;  $p=0,01$ ). Já a relação significativa fraca é entre infraestrutura urbana (VS) e vida longa e saudável (DH) (-0,308;  $p = 0,05$ ).

Assim, pode-se observar que a correlação positiva entre os fatores de desenvolvimento humano, apresentaram moderada relação entre os fatores acesso ao conhecimento e padrão de vida (0,610;  $p=0,01$ ), e fraca relação entre acesso ao conhecimento e, vida longa e saudável (0,381;  $p=0,01$ ). Enquanto a correlação positiva entre os fatores de vulnerabilidade social, apresentaram moderada relação entre os fatores capital humano e infraestrutura urbana (0,656;  $p= 0,01$ ), e fraca relação entre renda e trabalho e infraestrutura urbana (0,369;  $p= 0,01$ ), nas respostas da geração X.

Dessa forma as relações significativas forte na geração X foi entre renda e trabalho (VS) com padrão de vida (DH) enquanto na geração Y foi capital humano (VS) com padrão de vida (DH). Ou seja, enquanto para geração X, a alta renda, ocupação e segurança (Renda e Trabalho – VS) estão relacionados a melhoria dos padrões de vida, para a geração Y, condições de saúde, acesso à educação e a possibilidade de perpetuar esses benefícios as gerações mais jovens (Capital Humano – VS) são as principais relações com o padrão de vida.

### Análise qualitativa da intenção de migração

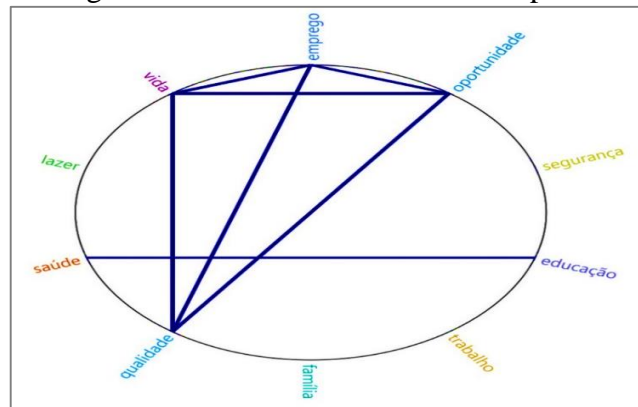
A análise qualitativa da intenção de migrar, utilizou o software Nvivo para a análise das perguntas abertas. Com os dados, observou-se os motivos que levam as gerações X e Y a migrar da região Noroeste para outros lugares. As expressões mais citadas pela amostra foram emprego (51), oportunidade (42) segurança (34), educação (29), trabalho (26), família (24), qualidade (24) saúde



(23), lazer (21) e vida (20).

A amostra confirma, ao ter as expressões mais citadas emprego e oportunidade como motivos centrais de sua intenção de migrar, as teses de Salim (1992) e Boechat (2019) que os fluxos migratórios possuem em comum a natureza econômica e a centralidade no trabalho. Em complemento, a pesquisa verificou que, a maioria dos entrevistados quando citaram oportunidade de emprego, também mencionaram qualidade de vida, e em outro eixo citaram saúde e educação (Figura 3). Neste contexto, o desenvolvimento humano enfatiza uma mudança de perspectiva, onde o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser o humano e sua qualidade de vida (SILVA et al., 2015).

Figura 3 – Diagrama da análise de cluster das respostas da amostra



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Quando sobre as maiores carências encontrada na região que reside, geração X afirmou ser a falta de opções para lazer, cinema, praia, cultura, espaços para diversão e espaços para prática de esportes. Neste sentido, a pesquisa encontrou variáveis importantes que explicam e confirmam a afirmação de Boechat (2019) que o conjunto de relações sociais de um território relaciona-se diretamente a migração.

Mobilidade também foi a segunda problema mais citado, seja pela distância dos centros maiores e praias, falta de aeroporto em sua cidade, buracos nas estradas. Enquanto a geração Y aponta acesso a saúde de qualidade e oportunidade de emprego, infraestrutura, segurança e educação; como principais problemas da região (Figura 4).





Figura 4 – Nuvem de palavras das respostas sobre carências encontradas na região  
**Geração X** **Geração Y**



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Os motivos que levariam a geração X a migrar, a grande maioria respondeu oportunidade de emprego, seguidos por qualidade de vida, qualificação e crescimento profissional. Da mesma forma, encabeçou a lista dos motivos para migrar de região da geração Y oportunidade de emprego e qualidade de vida, seguidos de melhores remunerações, crescimento profissional, segurança financeira (Figura 5).

Figura 5 – Nuvem de palavras das respostas sobre motivos para migrar  
**Geração X** **Geração Y**



Fonte: dados da pesquisa (2019).

Quanto as políticas públicas que podem melhorar o lugar que residem, a maioria dos respondentes da geração X afirma que deveriam permitir segurança financeira, fomentar o desenvolvimento, a educação, instalação de universidades e IFF's. Já a geração Y acredita que deveriam ser políticas que gerem investimentos em educação, incentivos para emprego e empresas e oportunidades de lazer (Figura 6).



OBSERVADR





Figura 6 – Nuvem de palavras das respostas sobre direcionamento das políticas públicas



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A questão levantada sobre motivação da migração gerou dois eixos formados pelas respostas da amostra: oportunidade de emprego e qualidade de vida, e saúde e educação. Oportunidade de emprego são os principais problemas da região em que residem, enquanto as políticas públicas voltadas a fomentar o desenvolvimento, seja pela instalação de universidades e Institutos federais, ou por políticas que gerem investimentos em educação e locais de lazer, são as prioridades locais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises realizadas ao longo do estudo possibilitaram analisar a influência do desenvolvimento humano e da vulnerabilidade social na percepção das gerações X e Y de migrar da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Observou-se primeiramente que a amostra pesquisada possui como principal motivação para tal o eixo oportunidade de emprego e qualidade de vida, confirmando a teoria da migração centrada desequilíbrio espacial de natureza econômica de Salim (1992) e na centralidade no trabalho afirmada por Boechat (2019), incluindo a variável qualidade de vida.

Por conseguinte, ao estudar o desenvolvimento humano e vulnerabilidade social da amostra com intenção de migrar, verificou que dentro do desenvolvimento humano a maior motivação encontra-se nas dimensões acesso ao conhecimento, enquanto a dimensão que registrou a menor média foi padrão de vida. Já na vulnerabilidade social, a motivação encontra-se nas dimensões renda e trabalho.

Com efeito, as relações entre desenvolvimento humano e vulnerabilidade social na geração X apresentam correlação negativa em relação aos fatores que compõe a dimensão de vulnerabilidade social, confirmando que quanto maior o desenvolvimento humano, menor a vulnerabilidade social. Dessa forma, as relações significativas fortes na geração X foram entre renda e trabalho (VS) com padrão de vida (DH) enquanto na geração Y foi capital humano (VS) com padrão de vida (DH). Ou seja, enquanto para geração X, a alta renda, ocupação e segurança (Renda e Trabalho – VS) estão relacionados a melhoria dos padrões de vida, para a geração Y, condições de saúde, acesso à educação e a possibilidade de perpetuar esses benefícios as gerações mais jovens (Capital



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Humano – VS) são as principais relações com o padrão de vida.

Ademais, os principais problemas locais citados pela geração X como fatores de motivação para migração é a falta de opções para lazer, principalmente pela ausência de cinema, praia, cultura, espaços para diversão e espaços para prática de esportes, e mobilidade seja pela distância dos centros maiores e praias, ou pela falta de aeroporto em sua cidade e buracos nas estradas. Enquanto a geração Y aponta ausência de saúde de qualidade e oportunidade de emprego.

Como resultados gerenciais, o estudo contribuiu para a administração pública, ampliando os conhecimentos sobre o fenômeno que vem se sobressaindo na região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Deste modo, é preciso entender melhor os problemas e motivos que levam as gerações analisadas à migração, para poder prevenir, atenuar ou inverter esse fenômeno, evitando prejuízos nas regiões em que ocorrem, principalmente o prejuízo da perda de capital humano. Neste sentido as políticas públicas relacionadas as dimensões analisadas neste estudo são fundamentais para tal enfrentamento.

Quanto às limitações da pesquisa, foram à escassez de estudos sobre a influência e relação da vulnerabilidade social e desenvolvimento humano no fenômeno da migração. Destaca-se também as especificidades da amostra, que por se tratar de uma região específica, os achados aqui relacionados devem ser interpretados com cautela para demais regiões. Como sugestão de estudos futuros, indica-se a replicação dessa pesquisa visando confirmar os resultados obtidos ou identificar novos nuances teórico-empíricas destes fenômenos sociais.

## REFERÊNCIAS

BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. **O Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF)**. Brasília: Ipea, 2003.

BOECHAT, C. A. Mobilidade do trabalho no Brasil: A recepção da obra de Jean-Paul de Gaudemar e uma perspectiva crítica para os estudos migratórios. In: XVI Simpósio Nacional de Geografia Urbana-XVI SIMPURB, **Anais...** v. 1, p. 1197-1216, 2019.

CAVALIERI, L. **Migração e reprodução social: tempos e espaços do cortador de cana e de sua família**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

CODES, A. L. M. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa**. Brasília: Ipea, 2008.

CONGDON, P. An application of general linear modelling to migration in London and south east England. In: STILLWELL AND CONGDON. **Migration models: macro and micro approaches**. Belnavn Press, 1991.

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

DUARTE, V. N.; CAVALCANTI, K. A. **Produto interno bruto (PIB) versus índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) na microrregião de Dourados/MS.** DRd – Desenvolvimento Regional em debate, v. 6, n. 1, p. 120-135, jan./jul. 2016.

FIELD, A. **Descobrimo a estatística usando o SPSS.** Tradução de Lorí Viali. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro.** Brasília, DF, 2013. Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em 12 jan. 2019.

GAUDEMAR, J. P. **Mobilidade do trabalho e acumulação capitalista.** Lisboa: Editora Estampa, 1977.

GOLGHER, A. B.; ARAUJO JUNIOR, A. F. Migrantes e não-migrantes em Minas Gerais: a influência de fatores pessoais e de contexto socioeconômico e criminal. **Revista de Economia e Administração**, v. 3, n. 2, p. 111-134, 2004.

IDHM-Municipios-2010.aspx. Acesso em: 20 mar. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS - IBGE. **Características da população e dos domicílios: resultados do universo.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/resultados\\_do\\_universo.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf). Acesso em 12 de mar. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros.** Brasília: IPEA, 2015.

\_\_\_\_\_. **O Atlas.** Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/sobre>. Acesso em 09 de set. 2018.

LEITE, A. C. G, GIAVAROTTI, D. M.; KLUCK, E. G.; BOECHAT, C. A.; TOLEDO, C. A. A mobilidade revisitada: capital, trabalho subjetivação. **Geografares**, p. 5-21, 2017.

LOPES, L. F. D. **Métodos Quantitativos.** 1ª edição. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2016.

MALAFAIA, G. S. **Gestão Estratégica de pessoas em Ambientes Multigeracionais.** In: VII Congresso de Excelência em Gestão. Anais... Rio de Janeiro, 2011.

MENEZES, D. B.; POSSAMAI, A. J. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Urbano (IDHM-U): proposta de um novo índice sintético para as Regiões Metropolitanas. **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 43, n. 3, p. 73-84, 2016.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

PÓVOA-NETO, H. Migrações internas e mobilidade do trabalho no Brasil atual: novos desafios para a análise. **Revista e Experimental**, n. 2, p. 11-24, 1997.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (Com dados dos Censos 1991, 2000 e 2010)**. 2013. Disponível em <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking->

\_\_\_\_\_. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)**. 2015. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_IDHM](http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM). Acesso em 05 mar. 2019.

SALIM, C. M. Migração: o fato e a controvérsia teórica. In: Anais do VIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais. **Anais**, p. 119-144, 2016.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, M. C.; SILVA, J. D. G.; BORGES, E. F.; SOUZA, F. J. V. Ranking de desempenho de municípios: elaboração de um único índice a partir do IDHM, IFDM e IRFS. **Veredas Favip**, v. 8, n. 1, 2015.

SOLOMON, M. R. **O comportamento do consumidor comprando, possuindo e sendo**. Porto Alegre: Bookman, 2016.

TAPSCOTT, D. **A hora da geração digital: como os jovens que cresceram usando a internet estão mudando tudo, das empresas aos governos**. Tradução de Marcelo Lino. Rio de Janeiro: Agir Negócios, 2010.

VAINER, C. B. Trabalho, espaço e estado: questionando a questão migratória. **Cadernos IPUR**, v. 50, n. 1, p. 6-43, 1984.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre o poder de mobilizar e imobilizar na contemporaneidade. **Cruzando fronteiras disciplinares: um panorama dos estudos migratórios**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.



OBSERVADR





### ST3 – DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS E REPERCUSSÕES NOS TERRITÓRIOS

#### MOVIMENTO PENDULAR ENTRE OS MUNICÍPIOS DO TOCANTINS

#### COMMUTING AMONGST TOCANTINS' MUNICIPALITIES

Cíntia Santos SILVA<sup>1</sup>, Crislaine COLLA<sup>2</sup>, Ricardo RIPPEL<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem por intuito maior analisar o movimento pendular motivado por trabalho e/ou estudos entre os municípios do Tocantins, nos anos de 2000 e 2010, bem como uma breve caracterização dos pendulares. Os dados para o cálculo da pendularidade foram extraídos dos microdados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O movimento pendular pode ser definido por pessoas que se deslocam do seu município de residência (origem) para trabalhar e/ou estudar em outro município (destino). O trabalho demonstrou que o número de pendulares aumentou expressivamente no período estudado, e que há uma concentração em municípios que recebem pendulares para trabalho e/ou estudo no Tocantins. Entretanto, entre o período analisado houve uma desconcentração no destino dos pendulares, indicando uma maior dinâmica populacional espacial.

**Palavras-chave:** Movimento Pendular; Trabalhadores Pendulares; Estudantes Pendulares; Tocantins.

**Abstract:** The present article aims to analyze the commuting phenomenon motivated by work and/or studies among the Tocantins' municipalities, from 2000 to 2010, as well as a brief characterization of the commuters. The data used for calculating the 'pendularity' were extracted from 2000 and 2010 Brazilian's Institute of Geography and Statistics (IBGE). Demographic Census. The commuting can be defined by the action of people who – in a regular basis- move from their municipality of residence (origin) to work and/or study in another municipality (destination). The paper showed that the number of commuters had a significant increasing during the analyzed period, and also that, there's a concentration in municipalities that receive commuters for work and/or study in the state of Tocantins. However, in the said period there was a deconcentration in the destination of the commuters, indicating a greater spatial population dynamics.

**KEYWORDS:** Commuting. Commuting Workers. Commuting Students. Tocantins'.

<sup>1</sup> Doutoranda em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestra em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). E-mail: cinthiasantos82@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutora em Demografia pelo Cedeplar-Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Unioeste/Campus Toledo. Graduada em Ciências Econômicas pela Unioeste/Campus Cascavel. Professora Adjunta do Colegiado de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Unioeste/Campus Toledo. E-mail: crisilaine.colla@unioeste.br

<sup>3</sup> Professor Associado da UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Toledo. Doutor e Pós-Doutor em Demografia – UNICAMP e UFMG. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Agronegócio e Desenvolvimento Regional (GEPEC) Unioeste / CNPQ. E-mail: ricardorippel@yahoo.com.br



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## INTRODUÇÃO

A mobilidade espacial de curto prazo, dita pendular é um fenômeno que se relaciona com várias mobilidades espaciais da população, entre elas as migrações inter e intrarregional, os rendimentos obtidos no lugar de origem, mudanças econômicas e sociais, os custos de deslocamentos, e entre outros (JARDIM, 2011). Em linhas gerais o movimento pendular pode ser definido por pessoas que se deslocam do seu município de residência (origem) para trabalhar e/ou estudar em outro município (destino). Os motivos para realização do movimento pendular tem sido muito debatido, Carlos (2001) afirma que o movimento pendular em geral é realizado por pessoas de renda mais baixa, ocorrendo quando é economicamente mais vantajoso o deslocamento da sua residência para o trabalho e/ou estudo do que o valor de residir em centros urbanos maiores. Já indivíduos de rendas maiores usualmente se movem motivados pela elevação do seu bem-estar, pois morar distantes dos grandes centros urbanos pode melhorar a qualidade de vida, pela segurança, menor poluição, menos congestionamentos, entre outros.

Schneider e Rippel (2016, p. 1) apontam que “é por meio da mobilidade espacial da população e dos movimentos pendulares que muitas pessoas conseguem acessar o mercado de trabalho e também melhorarem sua qualificação”. Muitos indivíduos pendulam por motivos de estudo, ao passo que, os grandes centros urbanos são os maiores concentradores de instituições educacionais. No Brasil, em 2000 o movimento pendular foi realizado por 7,4 milhões de pessoas, já em 2010, esse movimento passa a ser feito por 14 milhões de pessoas. Em relação ao Tocantins, o movimento de pendulares foi de aproximadamente 20.633 pessoas em 2000, e em 2010 por 55.145 pessoas.

O Tocantins constituiu-se pelo desmembramento do norte do estado de Goiás, em 1988, um projeto de autonomia que refletia suas necessidades políticas e econômicas. Localizado na região Norte do Brasil, é o estado mais novo das 27 unidades federativas, e é dividido em 139 municípios, em uma extensão territorial de 277.621km<sup>2</sup>. Em 1991 o Estado possuía 79 municípios 919.863 habitantes, em 2000 tinha 139 municípios e em 2010 o número se manteve, porém a população passou a ser de 1.383.445 habitantes, um aumento de 50,40%. Em 1991 a taxa de urbanização era de 57,69%, passando para 74,32% em 2000 e 78,80% em 2010. O IDH do Tocantins no ano de 1991 foi de 0,369, muito baixo; em 2000 esse passou a ser de 0,525 considerado um desenvolvimento médio, e em 2010 apresentou um IDH de 0,699, também um desenvolvimento médio. A expectativa de anos de estudos dos tocantinenses ao completar 18 anos, era de 6,36 anos em 1991, enquanto no ano de 2000 subiu para 7,94 anos, e em 2010 é de 9,80 anos de estudos. Quando calculado o percentual de pessoas ocupadas com superior completo, o Estado apresenta 3,72% no ano de 2000, e 12,64% em 2010, um aumento significativo de 240% de pessoas ocupadas com ensino superior (IBGE, 1991, 2000, 2010).

As transformações ocorridas no Estado permitem questionar de que forma e como se relacionam aos movimentos pendulares para trabalho e/ou estudo no Tocantins. Assim o trabalho também se justifica pela falta de análises a respeito do movimento pendular entre os municípios tocantinenses. Posto isto, este artigo tem por intuito maior analisar o movimento pendular motivado por trabalho



OBSERVADR





e/ou estudos entre os municípios do Tocantins, nos anos de 2000 e 2010, bem como uma breve caracterização dos pendulares.

## APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

Para o estudo do movimento pendular foram captadas informações dos microdados dos Censos Demográficos do IBGE de Tocantins em 2000 e 2010. Observa-se que nos dois Censos ocorreram modificações nas perguntas sobre a questão, pois em 2000 não houve distinção entre quem realizava o movimento para estudo, e quem realizava o movimento para trabalho, já no Censo de 2010 tal separação foi feita. No Quadro 1, é apresentado as principais variáveis utilizadas para o estudo do movimento pendular.

Quadro 1 – Principais variáveis utilizadas dos Censos Demográficos de 2000 e 2010

Censo Demográfico 2000		Censo Demográfico 2010	
Código	Variável utilizadas	Código	Variáveis utilizadas
V0103	Município	V0002	Código do município
V0401	Sexo	V0601	Sexo
V4752	Idade calculada em anos completos – a partir de um ano	V6036	Variável auxiliar da idade calculada em anos
V4276	Código do município e UF ou país estrangeiro que trabalha ou estuda	V0629	Curso que frequenta
V0429	Frequenta escola ou creche	V6364	Município que frequentava escola (ou creche)
V0430	Curso que frequenta	V0640	Estado civil
V0438	Estado civil	V6604	Em que município trabalhava
V0444	Quantos trabalhos, tinha na semana de 23 a 29 de julho de 2000	V6526	Rendimento em todos os trabalhos em número de salários mínimos
V4526	Total de rendimentos em todos os trabalhos, em salários mínimos		

Fonte: Elaborado a partir do layout dos microdados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 (2020).

Notam-se diferenças entre as variáveis escolhidas entre os dois Censos, como em 2000 não houve separação na pergunta sobre a pendularidade com relação a quem se deslocava para trabalhar e quem pendulava para trabalhar, foi adotado a metodologia utilizada por Schneider e Rippel (2016, p. 9 e 10):

[...] os indivíduos que responderam à pergunta “frequenta escola ou creche” de forma afirmativa e que indicaram um código do município que trabalhavam ou estudavam diferente do código de residência, foram contabilizados como realizando movimento pendular para a finalidade de estudo. O mesmo procedimento foi adotado para identificar os indivíduos que realizavam movimentos pendulares para a finalidade de trabalho, agora utilizando a variável “quantos trabalhos, tinha na semana de 23 a 29 de julho de 2000” Aqui todas as pessoas que responderam a questão foram consideradas, já que apenas quem não respondeu à pergunta não estava empregado (SCHNEIDER e RIPPEL, 2016, p. 9 e 10).





No ano de 2010 essa separação não foi necessária, pois as variáveis V6364 e V6604 captavam a informação. Os dados extraídos foram tratados em planilhas no software Office Excel, e a análise espacial dos dados do Censo, foram exibidas através do Sistema de Informação Georreferenciada (SIG) Quantum Gis. O uso do software SPSS permite a construção de matrizes origem-destino e identificar os fluxos pendulares entre os municípios do estado do Tocantins. Foi calculado também o Índice de Eficácia da Pendularidade (IE), apresentados em Frey e Dota (2013) sobre mobilidade espacial, que visa expor a relação entre entrada e saída de pessoas em um município por motivo de estudo e/ou trabalho. O indicador é calculado a partir dos dados de entrada e saída do município e é cálculo a partir da seguinte formula:

$$IE = \frac{(E-S)}{(E+S)} \quad (1)$$

Em que:

E = nº de pessoas que entraram no município e,

S = nº de pessoas que saem do município.

O IE varia entre -1 e 1, quanto mais próximo de 1 maior é a entrada líquida, e quanto mais próximo de -1, maior é a saída líquida. E com valores próximos de zero; significa que existe o equilíbrio entre entrada e saída, os autores afirmam ainda que municípios que apresentam esse equilíbrio podem representar uma área de maior circulação de pessoas.

## DESENVOLVIMENTO

Entende-se que ainda não há um conceito totalmente formado sobre o que é território, para Corrêa (1994) território significa lugar em que se tem apropriação, utilização, mas não se vincula, necessariamente à propriedade da terra. Santos e Silveira (2006), explanam que dentro da territorialidade humana também há uma preocupação com o destino e a construção do futuro. Raffestin (1993) afirma que território é a dominação humana de um espaço, que se organiza para atender as necessidades e interesses, ou seja, território é um espaço de vivência.

As relações sociais são inevitáveis no processo de produção. O elo entre espaço e sociedade são materializadas em um território, para Carlos (2007) essa materialização é dada pela concretização das relações sociais, visto que o ser humano tem a necessidade de um lugar para habitar, produzir, consumir e sobretudo, viver. Nesse contexto, entende-se que a cidade é o meio e a condição de reprodução das relações sociais, a cidade é uma obra criada pelo ser humano.

Diante do processo de mundialização da sociedade, das relações sociais, e do processo produtivo, surgem os espaços urbanos. A urbanização pode ser caracterizada como concentração da população que visa o crescimento da estrutura produtiva, que por sua vez foram provocadas pelas transformações da estrutura econômica, geradas pelo desenvolvimento (SINGER, 1980; CASTELLS, 1983). No Brasil o processo de modernização foi caracterizado pela ruptura da hegemonia agrícola em 1930 (FURTADO, 2005). Esse processo foi marcado pela transferência de capital agrícola para o capital industrial, ou seja, o início da indústria nacional. Alves (2016, p. 152) cita que o “mercado interno passou a produzir os produtos antes importados e, com isso, a indústria tornou-se o setor que recebia maior atenção, resultando em um movimento de investimentos e culminando em um “deslocamento do centro dinâmico” da economia brasileira”. Desse modo, intensificou-se o movimento de migração rural-urbano, visto que, todo esse conjunto



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

condicionou o crescimento do espaço urbano brasileiro.

O processo de migração rural-urbano no Brasil vem se intensificando, de acordo com dados do IBGE, em 1940, 31% da população brasileira estava concentrada nas cidades. A partir de 1970 a população urbana supera a população rural, com 56%. Em 2000 a taxa de urbanização chega a 81%, e em 2010 esse número sobe para 84%. O crescimento da urbanização no Brasil se deu sobretudo, pela intensificação do processo de industrialização brasileira ocorrida a partir de 1956, esse processo decorreu de medidas governamentais desenvolvimentista que visavam o crescimento do país.

Entretanto esse processo de urbanização, grande parte gerada pela industrialização, não foi homogêneo no território brasileiro, os desequilíbrios regionais são evidenciados por Cano (2008), em que relata o esforço governamental em reduzir as desigualdades entre as regiões. A região Norte e Nordeste foram as que apresentaram as menores taxas de urbanização após o ano de 1970. As desigualdades sociais e econômicas, geradas pelo processo de urbanização, estimularam os movimentos populacionais.

Farias (2012) aponta que a mobilidade da população é caracterizada por várias dimensões e diversos ritmos. Na mobilidade da população existem algumas categorias, essas se dividem entre espacial e social. No movimento espacial é inserido a migração e o deslocamento, visto que, a migração se classifica entre migração internacional e a migração interna. Enquanto o deslocamento se divide entre o pendular estendido e o pendular diário. Os movimentos populacionais são impactados por diversos fatores, como as relações sociais, o território habitado, o clima; porém o que se torna mais determinante é o fator econômico. Para Colla (2018, p. 54) “a maior parte das teorias de migração tratam dos fatores econômicos como preponderantes e condicionantes da decisão de mobilidade”. Cunha (2010) enfatiza que o movimento populacional não ocorre por acaso, são movimentos desencadeados por um conjunto de elementos.

Os impactos do movimento populacional também são fatores que influenciam no movimento pendular, que para Moura, Branco e Firkowski (2005) é caracterizado como os deslocamentos do local de residência com finalidade de estudo ou trabalho. Jardim (2011) define movimento pendular como um fenômeno complexo, que pode ser causado pelos custos de deslocamento, os rendimentos obtidos no lugar de origem, mudanças econômicas e sociais na sociedade, entre outros. Para Schneider e Rippel (2016) grande parte do movimento pendular ocorre nos maiores municípios, que geralmente, possuem uma estrutura produtiva fortificada, com a oferta diversificada de bens e serviços.

Stamm (2013) ressalta que existem também outros fatores além dos econômicos, como a preferência em domiciliar-se em determinado município, aspectos familiares, custos de transportes, a segurança pública do local, são fatores também determinantes para realização do movimento pendular. O estado do Tocantins apresentou no ano de 2000 um movimento pendular de saída de 20.415 pessoas e um movimento pendular de entrada de 20.633 pessoas. Já no ano de 2010 o movimento pendular de saída foi de 53.922 e de entrada 55.145. A maior parte do movimento pendular ocorreu internamente ao Tocantins (intraestadual), ao passo que no ano de



OBSERVADR

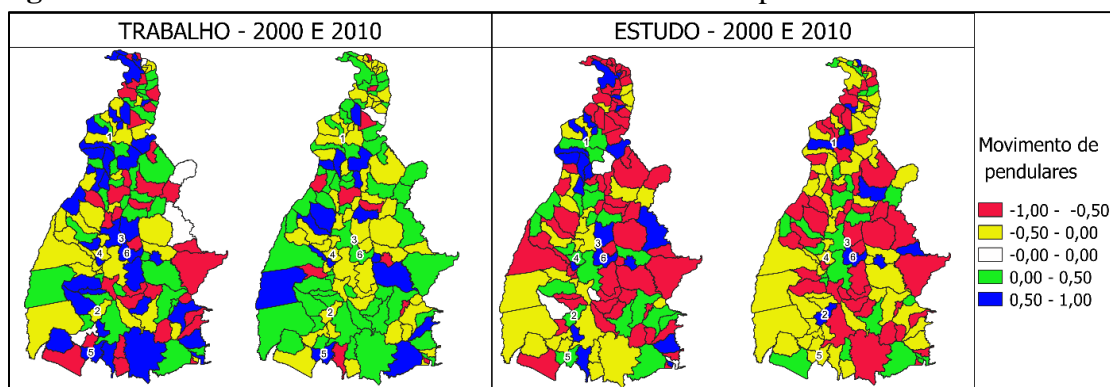




2000, 13.178 pessoas realizaram movimento pendular tanto para estudo quanto para trabalho, e em 2010 esse valor foi de 38.337, representando um crescimento de 190,91% de pendulares intraestaduais no Tocantins (IBGE, 2000, 2010).

A Figura 1 apresenta o Índice de Eficácia da Pendularidade (IE) dos municípios do Tocantins para 2000 e 2010, que por sua vez, é utilizado para calcular o nível de atração e repulsão dos municípios com relação ao movimento pendular. O índice varia entre -1 e 1, e quando apresenta um valor negativo significa que há mais saída de pessoas do que entrada, e quando positivo significa que à atração está sendo maior que a repulsão. Percebe-se que a maioria dos municípios tem um IE positivo para o movimento pendular a trabalho. Destaca-se no ano de 2000 que quinze municípios obtiveram um IE igual a 1, esses municípios não apresentaram nenhuma saída de pessoas para trabalho, somente entrada.

**Figura 1** – Índice de Eficácia da Pendularidade dos Municípios do Tocantins – 2000/2010



\*No cálculo do IE foram considerados apenas os movimentos intraestaduais.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Censo Demográfico de 2000 e 2010 (2020).

No ano de 2010 destaca-se o município de Talismã na região Sul do Tocantins com um IE de 0,95, em que, a entrada no município foi 38 vezes maior que a saída, demonstrando uma enorme atratividade. Grande parte das pessoas que faziam o movimento pendular a trabalho em Talismã, tinham residência em Alvorada e Jaú do Tocantins. Em 2010 de acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (2010), 62% dos empregos formais em Talismã concentravam-se na Administração Pública, e 30% na Agricultura. Em 2000 o movimento pendular para trabalho no município de Palmas – capital do Tocantins, a entrada de pessoas foi maior que a saída, apresentando um IE de 0,50, e em 2010 um IE de 0,15. Frey e Dota (2013) reitera que quando o IE é próximo de zero, o município pode apresentar uma grande circulação de pessoas. Palmas é o município que mais atrai e repulsa pessoas nos dois anos de análise.

Em 2000, no movimento para estudo nota-se que 66% dos municípios tiveram um IE negativo, em 2010 esse número foi de 76%. Isso destaca alguns polos de educação situados em alguns municípios. Dentre municípios que alcançaram um IE positivo no ano de 2000 foram: Palmas, Gurupi, Araguaína e Paraíso do Tocantins. A soma de entrada para estudo desses municípios representou 47% do total de pendulares para estudo nesse período. Em 2010 os destaques são para



Gurupi, Araguaína e Palmas, esses concentraram 42% do total de entrada dos 139 municípios do Tocantins para estudo.

O movimento pendular é caracterizado pela influência da distância em que o indivíduo irá percorrer da sua residência até o seu local de trabalho e/ ou estudo. A maioria do movimento pendular feito entre os municípios tocaninenses foram para municípios próximos. No ano de 2000 o movimento pendular para trabalho entre os municípios do Tocantins foi feito por 8.983 pessoas e 20.552 em 2010, nota-se um aumento em 128,78% no número de pendulares intraestaduais para trabalho.

### **Movimento Pendular Para Trabalho**

Ressalta-se que o movimento pendular discutido neste trabalho é tanto de entrada quanto de saída, pois trata-se do movimento intraestadual. O destaque são os municípios que mais expulsaram pessoas a trabalharem e estudarem em outros municípios, e os que mais atraíram pessoas para trabalho e estudo. A Figura 2 apresenta a quantidade de pessoas que realizavam o movimento pendular entre os municípios do Tocantins a trabalho no ano de 2000 e 2010. No ano de 2000 parte do movimento pendular para trabalho concentrava-se ao longo da BR-153, em que também facilita o deslocamento entre os municípios. Para Oliveira (2019) a construção da BR-153 criou um elo entre os municípios que estão neste corredor, e isso implicou uma expansão e ocupação ao longo da rodovia.

No movimento pendular para entrada, Palmas foi a que mais atraiu pendulares no ano de 2000, de acordo com o censo demográfico, 2.103 pessoas trabalhavam em Palmas e moravam em outros municípios. Dentre essas pessoas, 22,11% registraram residência em Porto Nacional. Outros municípios destaques em 2000 foram: Araguaína com entrada de 638 pendulares, Miracema (551) e Lajeado (359). Esses quatro municípios receberam 40,64% do total de pendulares do estado no ano de 2000.

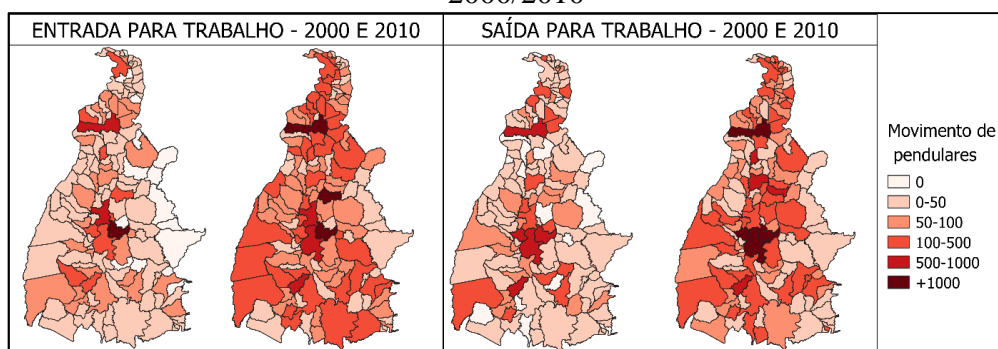
No movimento de saída para trabalho no ano de 2000, o município que registrou a maior saída foi Gurupi, com 698 pessoas. Desses pendulares, 24,49% tinham como destino a capital do Tocantins (Palmas), outros municípios com maiores saídas foram: Palmas com 696 pendulares, que por sua vez, o principal destino era o município de Lajeado recebendo 23,13%; Porto Nacional (693) o principal destino foi Palmas (67,09%); e Paraíso do Tocantins (585) em que o principal destino também era Palmas (48,54%). Ressalta-se que os municípios de Lajeado, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins estão dentro da Região Metropolitana de Palmas, significando ser municípios próximos de Palmas.

Já no ano de 2010 os municípios que mais receberam pendulares para trabalho foram: Palmas com 3.088 pendulares, com um aumento em 46,84% em relação ao ano de 2000; Araguaína com entrada 1.201 pendulares e um aumento de 88,24%; Pedro Afonso com entrada de 1.005 pendulares para trabalho e um destaque para a variação de 365,28% em relação a 2000. Em 2010, de acordo com o MTE, 41,04% dos empregos formais do município de Pedro Afonso estavam concentrados no setor de indústria química. O aumento significativo de entrada de pendulares no município pode



ser explicado pela implantação da multinacional Bunge no ano de 2009, que tem como atividade principal a produção de etanol.

**Figura 2** – Movimento Pendular de Entrada e Saída dos Municípios do Tocantins Para Trabalho – 2000/2010



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Censo Demográfico de 2000 e 2010 (2020).

No movimento de saída de pendulares em 2010, o município de Palmas registrou 2.250 pessoas em que 21,73% tinha como destino Porto Nacional. Luzimangues é um distrito de Porto Nacional que fica a 8km de Palmas, para Pinto (2014, p. 1) “A localidade vem passando por um rápido processo de transformação rural/urbano e a ocupação por empreendimentos imobiliários”, cita também que “Diferentes fatores, somados às expectativas recentes da instalação de um polo industrial intermodal com a chegada da Ferrovia Norte/Sul, fizeram crescer os interesses dos proprietários privados e o surgimento efetivo dos primeiros loteamentos urbanos”. De acordo com o MTE, em 2010, a maior parte dos empregos formais em Porto Nacional estavam concentrados nos setores de construção civil e Comércio Varejista, em que juntos representavam 44,03% dos empregos formais no município. Parte dos deslocamentos com finalidade de trabalho pode ser explicado por esse crescente desenvolvimento do distrito próximo a Palmas.

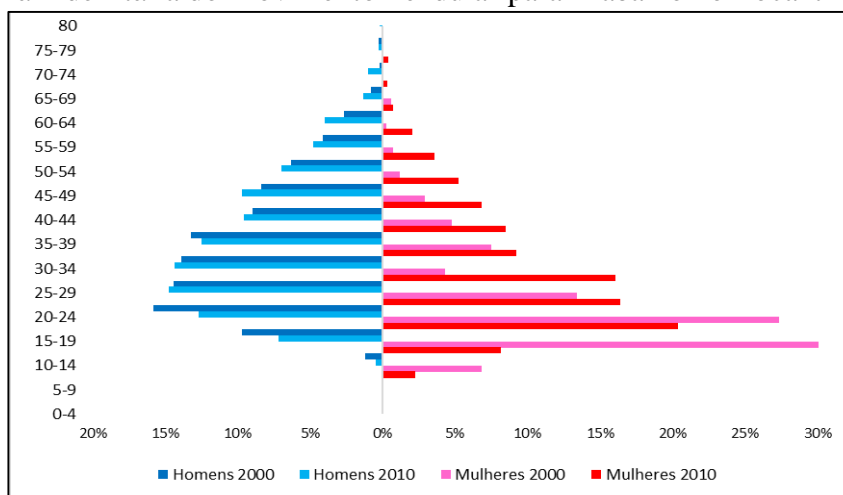
Em linhas gerais, os municípios tocantinenses apresentaram um aumento no movimento pendular para trabalho. Do total de municípios, entre 2000 e 2010 somente dezessete municípios tiveram uma variação absoluta negativa, podendo representar uma maior disponibilidade de empregos dentro do próprio município. O movimento pendular para trabalho foi formado por mais pessoas do sexo masculino, nos dois períodos analisados, fato que pode estar relacionado a inserção tardia das mulheres no mercado de trabalho, que se consolidou a partir da década de 1970 (SCHNEIDER E RIPPEL, 2016). As mulheres são mais móveis no que se refere à pendularidade pelo fator tempo, isto é, trajetos mais curtos, podendo ser explicado por suas responsabilidades domésticas (COLLA, 2018).

Em 2000, o movimento pendular contava com 6.856 pessoas do sexo masculino e 2.131 do sexo feminino, respectivamente 76,28% e 23,71%. No ano de 2010, o percentual de pessoas do sexo feminino que pendulavam para trabalho diminuiu para 22,46% (4.619), e o movimento pendular



masculino foi realizado por 15.939 (77,53%). A Figura 3 apresenta as informações com relação à idade e sexo das pessoas que realizaram o movimento pendular nos dois períodos de análise.

**Figura 3 - Pirâmide Etária do Movimento Pendular para Trabalho no Tocantins – 2000/2010**



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Censo Demográfico de 2000 e 2010 (2020).

Nota-se que no ano de 2000 as faixas etárias masculinas com maior participação foram as de 20 a 24 anos, 25 a 29 anos e 30 a 34 anos, com participação de respectivamente, 15,84%, 14,44% e 13,91%. No ano de 2010 as pessoas do sexo masculino que mais se deslocavam para trabalho tinham entre 25 e 29 anos (14,77%), 30 a 34 anos (14,38%), e entre 20 a 24 anos com 12,71%. Para as pessoas do sexo feminino, a faixa etária predominante no ano de 2000 foi entre 15 e 19 anos, com 30,16%, e 20 a 24 anos com 27,34%. Já no ano de 2010, somente 8,18% das pessoas do sexo feminino tinham entre 15 e 19 anos, e a idade predominante passa a ser entre 20 a 24 anos (20,39%) e 25 a 29 anos com 16,39%. Apesar do movimento ser para trabalho, observa-se que jovens do sexo feminino entre 15 e 19 anos obtiveram uma parcela significativa no deslocamento para trabalho no ano de 2000. Corroborando com estudos feitos por Colla (2018), os jovens são mais propícios aos deslocamentos, cita ainda que os jovens são mais produtivos para o mercado de trabalho, com isso a migração é concentrada por pessoas de até 29 anos.

Na Tabela 1 podem ser observadas as informações referentes ao estado civil das pessoas que moravam em um município, e trabalhavam em outro município. Observa-se que, os solteiros são maioria no movimento pendular para trabalho, entretanto nota-se um crescimento em 2010 das pessoas que se declararam casadas.



**Tabela 1** – Estado Civil das Pessoas que Realizaram Movimento Pendular no Tocantins – 2000/2010

Estado Civil	2000	% 2000	2010	%2010
Casado (a)	3272	36,42%	8164	39,76%
Desquitado (a) ou separado (a) judicialmente	123	1,37%	315	1,53%
Divorciado (a)	82	0,91%	526	2,56%
Viúvo (a)	80	0,89%	221	1,08%
Solteiro (a)	5428	60,41%	11306	55,07%
Total	8985	100%	20532	100%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Censo Demográfico de 2000 e 2010 (2020).

No ano de 2000 e 2010, os solteiros eram a maior parte dos pendulares no Tocantins, com respectivamente 60,41% e 55,07%. Nota-se um aumento dos que se declararam casados entre 2000 e 2010, em que no ano de 2000 eram 36,42% e em 2010, passou a ser 39,76%. Para Silveira Neto *et al.* (2015) as pessoas que realizam o movimento pendular possuem características que influenciam os padrões do movimento, e o estado civil é um fator de importante influência para decisão de realizar ou não o movimento. Na Tabela 2 é apresentado as informações sobre o rendimento em número de salários mínimos, dos pendulares para trabalho.

**Tabela 2** – Total De Rendimentos, em Todos os Trabalhos, em Número de Salários Mínimos, das Pessoas que Realizaram Movimento Pendular Para Trabalho No Tocantins – 2000/2010

Nº de salários mínimos	2000	% 2000	2010	% 2010
0 a 1	3003	33,43%	7733	37,62%
0 a 2	2515	27,99%	5878	28,59%
2 a 3	1154	12,85%	2499	12,16%
3 a 4	673	7,49%	1413	6,87%
4 a 5	273	3,04%	610	2,97%
5 a 6	379	4,22%	728	3,54%
6 a 7	255	2,84%	242	1,18%
7 a 8	134	1,49%	300	1,46%
8 a 9	35	0,39%	108	0,53%
9 a 10	111	1,24%	230	1,12%
10 a 15	198	2,20%	236	1,15%
15 a 20	124	1,38%	360	1,75%
>20	130	1,45%	220	1,07%
Total	8984	100%	20557	100,00%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Censo Demográfico de 2000 e 2010 (2020)

Nota-se que no ano de 2000, a maioria dos pendulares recebiam até 2 salários mínimos, representando 61,42%. No ano de 2010 a grande parte dos pendulares a trabalho recebiam até um

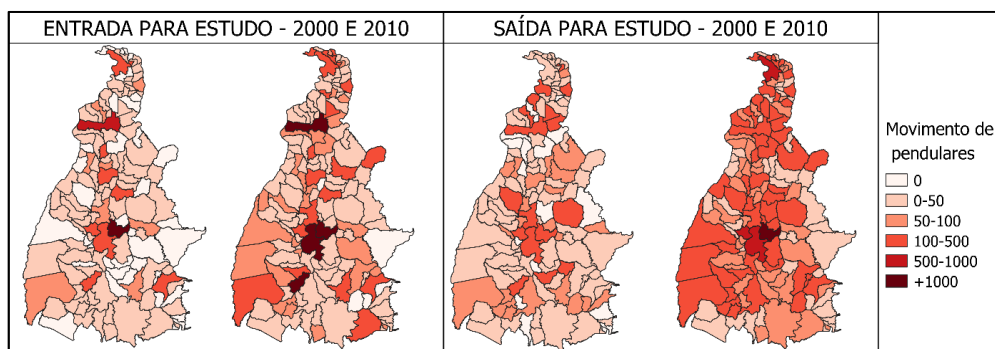


salário mínimo, conforme demonstrado na Tabela 2 o percentual em 2000 era de 33,43% e em 2010 passou a ser 37,62%.

### Movimento Pendular – Estudo

A Figura 4 apresenta a entrada de pendulares nos municípios do Tocantins para fins de estudo nos anos de 2000 e 2010. No ano de 2000 o número de pendulares para estudo foi de 6.353. Observa-se que há uma concentração de entrada em alguns municípios, que por sua vez, dez municípios receberam 64,97% dos pendulares que saíam para estudar no ano de 2000. Esses dez municípios eram: Araguaína (recebeu 668 estudantes), Araguatins (115), Axixá do Tocantins (177), Colinas do Tocantins (228), Dianópolis (112), Guaraí (172), Gurupi (430), Paraíso do Tocantins (302), Porto Nacional (344) e Palmas (1.580). Em 2010, 17.785 pessoas realizaram movimento pendular para estudo intraestadual. Nota-se que a concentração do destino dos pendulares para estudo continua, ao passo que, dez municípios receberam 61,25% dos pendulares que saíam para estudar. Em 2010 eram os seguintes municípios: Araguaína (recebeu 2.144 estudantes), Araguatins (347), Augustinópolis (414), Colinas (491), Guaraí (335), Gurupi (1.628), Miracema (298), Pedro Afonso (428), Porto Nacional (1.343) e Palmas (3.467).

**Figura 4** – Movimento pendular de entrada e saída dos municípios do Tocantins para estudo – 2000/2010



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Censo Demográfico de 2000 e 2010 (2020)

No movimento de saída para estudo observa-se que há uma desconcentração na origem entre os municípios. Em 2000 dezoito municípios não apresentaram saída de pendular para estudo, e 58,27% dos municípios a saída foi entre 0 e 50 pendulares. Nota-se que pelo fato de ser um movimento desconcentrado, os dez municípios que apresentaram as maiores saídas para estudo, obtiveram uma soma de 30,41% dos pendulares, situação contrária ao movimento de entrada, que conforme já foi mencionado, nesse mesmo período 64,97% dos pendulares iam para os dez municípios apontados.

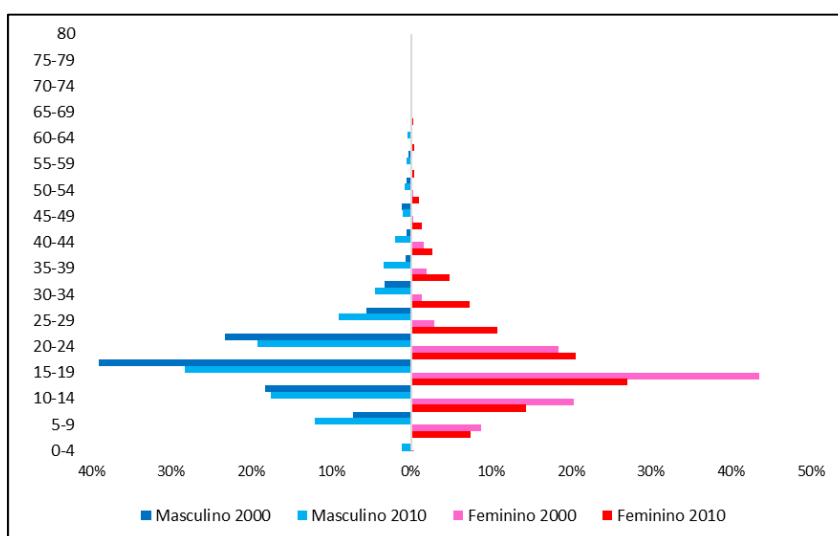




Em 2010, o cenário se repete, os dez municípios que apresentaram mais pendulares de saída para estudo, obtiveram uma soma total de 5.248 (29,50%), diferentemente do movimento de entrada em que a soma dos dez maiores foi de 61,25%. Fato que, demonstra a falta de estrutura educacional na grande parte dos municípios do estado, gerando uma necessidade de busca em outros municípios.

A Figura 5 apresenta o sexo e a idade dos pendulares para estudo. Observa-se que a pendularidade foi composta por mais pessoas do sexo feminino, nos dois anos. Em 2000 o sexo feminino representou 51,62% do movimento pendular, e 54,90% em 2010. Segundo Schneider e Rippel (2016) a explicação das pessoas do sexo feminino serem predominante no movimento pendular para estudo é reflexo de uma tendência nacional, em que o sexo feminino é o que mais busca qualificação. Dos pendulares do sexo feminino, nota-se que no ano de 2000, 43,54% tinham entre 15 e 19 anos. No mesmo período os que pendulavam do sexo masculino, a maioria (38,98%) tinha entre 15 e 19 anos. Em 2010 a concentração de pendulares em ambos os sexos continuavam entre 15 e 19 anos, entretanto, há uma diminuição nessa faixa etária, o sexo feminino a participação foi em 27,05% e o masculino 28,27%. Colla (2018) reitera que os indivíduos jovens estão mais propensos à mobilidade, somando os pendulares para estudo entre 5 e 29 anos, têm-se 93% do total de pendulares em 2000, e 82,95% em 2010, corroborando com a literatura de outras análises.

**Figura 5 - Pirâmide Etária do Movimento Pendular Para Estudo no Tocantins – 2000/2010**



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Censo Demográfico de 2000 e 2010 (2020).

A Tabela 3 apresenta o Estado Civil das pessoas que realizaram o movimento pendular para estudo no Tocantins. Nota-se que no primeiro período de análise, 94,40% declararam-se solteiros e 5,32% casados. Em 2010 observa-se um aumento de pessoas que se declararam casadas, ao passo que, passam a representar 15,34% dos pendulares. Contudo, os solteiros ainda são maioria no ano de 2010 (13.045 de 15.910 pendulares). Há também um crescimento no número de viúvos que em 2000 não apresentou nenhum pendular e em 2010 contabilizou 91, outro destaque é para os divorciados que apresentaram um crescimento significativo entre os períodos. Cabe ressaltar que esse dado só está disponível para as pessoas que estavam com 10 anos ou mais na data da coleta



dos dois censos demográficos. Além dos solteiros serem mais móveis, observa-se que aqueles que pendulam para o estudo também são muito jovens, o que também poderia justificar o percentual significativo de solteiros que se deslocam para estudar em outro município.

**Tabela 3** – Estado Civil das Pessoas que Realizaram Movimento Pendular Para Estudo no Tocantins – 2000/2010

Estado Civil	2000	% 2000	2010	% 2010
Casado (a)	310	5,32%	2440	15,34%
Desquitado (a) ou separado (a) judicialmente	12	0,21%	137	0,86%
Divorciado (a)	4	0,07%	197	1,24%
Viúvo (a)	0	0,00%	91	0,57%
Solteiro (a)	5499	94,40%	13045	81,99%
Total	5825	100,00%	15910	100,00%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Censo Demográfico de 2000 e 2010 (2020).

A Tabela 4 exibe o curso frequentado pelos pendulares dos municípios do Tocantins. No ano de 2000 percebe-se que 82,14% frequentavam a educação básica, destes 50,82% frequentavam o ensino fundamental, e 25,13% o ensino médio regular. Já em 2010 o cenário se altera, e o nível superior que ganha destaque, representando 47,78% dos cursos frequentados. Destes 42,25% estavam frequentando o ensino superior e 4,88% especialização de nível superior (mínimo 360 horas). Em 2000, do total dos pendulares que frequentavam o ensino superior, 52,51% se deslocavam do município de residência até o município de Palmas e 12,62% até Gurupi. Já em 2010 há uma desconcentração na entrada, Palmas passa a receber 28,23%, Araguaína 18,29% e um aumento em Gurupi para 14,57%. De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, em 2000 existiam no Tocantins 9.133 matrículas no nível superior, já em 2010 esse número sobe para 38.998, representando um crescimento de 327% em dez anos, no número de matrículas. Das 9.133 matrículas registradas no ano de 2000, 39,66% estavam no município de Palmas, e em 2010 esse valor foi para 40,28%. Importante destacar também que, no ano de 2000 o Tocantins não tinha uma Universidade Federal, ao passo que sua efetiva implantação foi no ano de 2003. Dado que pode explicar o aumento significativo das matrículas e dos pendulares que cursavam o nível superior.



**Tabela 4** – Curso frequentado das pessoas que realizaram movimento pendular para estudo no Tocantins – 2000/2010

Curso que frequenta	2000	%2000	2010	%2010
01- Creche	2	0,03%	73	0,41%
02- Pré-escolar (maternal e jardim da infância)	82	1,29%	350	1,98%
03- Classe de alfabetização - CA	45	0,71%	279	1,57%
04- Alfabetização de jovens e adultos	39	0,61%	100	0,56%
05- Regular do ensino fundamental	3224	50,82%	5104	28,80%
06- EJA* - ou supletivo do ensino fundamental	40	0,63%	184	1,04%
07- Regular do ensino médio	1594	25,13%	2810	15,86%
08- EJA* - ou supletivo do ensino médio	51	0,80%	353	1,99%
09- Pré-vestibular**	134	2,11%	0	0,00%
09- Superior de graduação	1133	17,86%	7487	42,25%
10- Especialização de nível superior	0	0,00%	865	4,88%
11- Mestrado	0	0,00%	89	0,50%
12- Doutorado	0	0,00%	26	0,15%
Total	6344	100,00%	17720	100,00%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Censo Demográfico de 2000 e 2010 (2020)

\* EJA – Educação de jovens e adultos

\*\* dado só apresentado no censo de 2000

A Universidade Federal do Tocantins - UFT é a única Universidade Federal do Tocantins e possui sete *campi* com ensino presencial, destes sete, três municípios (Palmas, Araguaína e Gurupi) foram os que receberam os maiores números de pendulares. Em 2010 a UFT possuía 11.229 alunos matriculado, destes, 4.720 (42,03%) eram em Palmas, parte da concentração dos três municípios no recebimento de pendulares, pode ser explicado pela oferta de cursos e de estrutura que esses municípios ofereciam através da Universidade Federal. Outro fator importante são as políticas de acesso ao ensino superior criada pelo governo federal a partir do século XXI. Tais políticas permitiram o financiamento do nível superior a pessoas com vulnerabilidade social, assim, ampliando o acesso e qualificando a mão de obra.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse trabalho foi identificar o movimento pendular intraestadual no estado do Tocantins, motivados por trabalho e estudo, no período de 2000 e 2010. Observa-se que o movimento pendular de entrada é concentrado em poucas cidades tanto para estudo quanto para trabalho, ou seja, as pessoas buscam os mesmos municípios para estudo e para trabalho. Os municípios que possuem uma grande entrada de pendulares, também possuem uma grande saída. Através do IE nota-se que no ano de 2000 dos dez municípios que receberam o maior número de pessoas para trabalho seis tiveram um IE positivo; e em 2010 somente cinco apresentaram uma entrada líquida maior que a saída.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O movimento pendular para trabalho é feito por mais homens do que mulheres nos dois períodos analisados, já o movimento para estudo é mais realizado por mulheres. Outro destaque é que em ambos os movimentos a maioria é realizado por pessoas que se declaram solteiras, e possuem menos de 30 anos. Em relação ao movimento para trabalho, o movimento pendular para estudo é realizado por menos pessoas, em ambos os anos. Nota-se que o movimento é mais desconcentrado, entretanto os dez municípios com maiores entradas recebem 64,97% dos pendulares em 2000 e 61,25% em 2010. Destaca-se ainda o aumento significativo dos pendulares para estudo que frequentavam o ensino superior, com aumento expressivo de 560,81% entre 2000 e 2010, passando de 1.133 pendulares para 7.487. Palmas é a cidade que mais recebeu pendulares nos dois anos de análise, dado que nem todas as cidades tocantinenses ofereciam um ensino superior. No entanto em 2010 há uma desconcentração, ao passo que, a capital recebia 52,51% de todos os pendulares para estudo, e em 2010 passa a receber 28,23%.

Importante destacar que o estado do Tocantins por ser o mais novo estado da nação brasileira, tem importantes questões para serem debatidas e estudadas. Nota-se um crescente desenvolvimento entre os municípios, como também um aumento de pendulares. Observa-se que o Tocantins está em um profundo processo de transformação, e para os próximos trabalhos realizar-se-á a atualização de acordo com o Censo Demográfico de 2020, procurando mensurar o impacto das migrações populacionais ocorridas durante as três décadas de existência do Tocantins.

## REFERÊNCIAS

ALVES, L. R. Reestruturação produtiva e desenvolvimento local: o caso do município de Toledo. 2016. **Tese** (Doutorado em Geografia, especialidade em Planejamento Regional e Urbano) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016.

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil – 1970-2005**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

CARLOS, A. F. A. **A cidade**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2001.

\_\_\_\_\_. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007, 123p.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3. ed, 1983.

COLLA, C. Migração e pendularidade na Região Metropolitana de Curitiba entre 2000 e 2010: complementaridade ou substituição?. 2018. 272f. **Tese** (doutorado em Demografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, 2018.

CORRÊA, R. L. Território e corporação: um exemplo. *In*: Santos, M; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (org.) **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.

CUNHA, J. M. P. da. Planejamento municipal e segregação socioespacial: por que importa? *In*: BAENINGER, R. (Org.). **População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População - NEPO/UNICAMP; Brasília: UNFPA. p. 79-



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

97, 2010.

FARIAS, L. A. C. De. Movimentos pendulares da população e interações espaciais na região de Governo do Médio Paraíba/RJ. **XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Anais, ABEP. Águas de Lindóia. 2012.

FREY, H.; DOTA, E. M. O Censo de 2010 e as primeiras leituras sobre a mobilidade espacial da população na Região Metropolitana de Campinas. **Dossiê – análises quantitativas e indicadores sociais**. v. 1, n. 1, p. 226-243, 2013.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 32º Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico** de 1991.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico** de 2000.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico** de 2010.

JARDIM, A. de P. Movimentos pendulares: reflexões sobre a mobilidade pendular. *In*: OLIVEIRA, L. A. P. De; OLIVEIRA, A. T. R. De (Org.). **Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE. p. 58-70, 2011.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - MTE. Dados e estatísticas da Relação Anual de Informações e Sociais (RAIS). **Rais Vínculos**, 2010. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/rais.php>. Acesso em 20 de fev. de 2020.

MOURA, R.; BRANCO, M. L. G. C.; FIRKOWSKI, O. L. C. F. Movimento pendular e as perspectivas de pesquisas em aglomerados urbanos. **São Paulo em perspectiva**. V.19 n.4 p. 121-133, out/dez, 2005.

OLIVEIRA, N. M. **Desenvolvimento Regional e Territorial do Tocantins**. Palmas/TO: Universidade Federal do Tocantins / EDUFT, 2019.

PINTO, L. M. C. Luzimangues: uma “nova cidade” na periferia de palmas? **Arquitextos**, São Paulo, n. 164.02, Vitruvius, jan. 2014. disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.164/5019>. Acessado em: 13 abr. 20.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: Território e Sociedade no Início do Século XX**. 9 ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SCHNEIDER, R. A; RIPPEL, R. Evidências sobre os movimentos pendulares no município de Cascavel – Paraná. *IN: Anais do XX Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, p. 1-21, 2016.  
SILVEIRA NETO, R.; DUARTE, G. *et al.* (2015). "Gender and commuting time in São Paulo Metropolitan Region." *Urban Studies*, 52: 298-313.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

STAMM, C. Determinantes do movimento de trabalhadores pendulares na aglomeração urbana do nordeste do Rio Grande do Sul: uma análise a partir dos transportes coletivos. 2013. **Tese** (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Pós-graduação em planejamento urbano e regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.



OBSERVADR





### ST3 – DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS E REPERCUSSÕES NOS TERRITÓRIOS

#### JOVENS RURAIS E O CELIBATO MASCULINO: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE VITORINO, PARANÁ

#### RURAL YOUNGS AND THE MALE CELIBATE: A CASE STUDY IN VITORINO, PARANÁ

Cristiane Maria Tonetto GODOY<sup>1</sup>, Caroline VIGANÓ<sup>2</sup>, Larisse Medeiros GONÇALVES<sup>3</sup>, José Ricardo da Rocha CAMPOS<sup>4</sup>, Paulo Henrique de OLIVEIRA<sup>5</sup>

**Resumo:** A modernização na agricultura alcançou novos patamares de produtividade, entretanto, acabou agravando os problemas no meio rural, sendo um dos problemas vividos o êxodo rural dos jovens. Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo refletir sobre a juventude rural do município de Vitorino/PR, bem como compreender o celibato masculino presente no município, através de vinte e duas entrevistas semiestruturadas com os agricultores familiares do município. Assim, foi possível constatar que os jovens que permanecem no campo estão na faixa etária de 11 a 20 anos, aqueles na faixa etária de 21 a 30 anos representam 19% dos jovens no rural. Em relação ao celibato masculino o município apresenta homens acima dos trinta anos que se encontram solteiros em suas propriedades. Diante desse fato, é fundamental que existam estratégias e políticas públicas que valorizem o rural e que possibilitem aos jovens permanecerem no campo para o fortalecimento da agricultura familiar.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Jovens Rurais. Solteirões. Desenvolvimento Rural.

**Abstract:** Modernization in agriculture has reached new levels of productivity, however, it has ended up aggravating problems in the rural environment, with the rural exodus of young people being one of the problems experienced. In this sense, this article aims to reflect on rural youth in the municipality of Vitorino / PR, as well as to understand the male celibacy present in the municipality, through twenty-two semi-structured interviews with family farmers in the municipality. It was possible to verify that the young people who remain in the countryside are in

<sup>1</sup> Doutora e mestre em Extensão Rural, e graduada em Agronomia pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: guriaccr@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional e graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). E-mail: viganocarol@gmail.com

<sup>3</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional e mestre em Agronomia pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Graduada em Agronomia pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA). E-mail: larissem@alunos.utfpr.edu.br

<sup>4</sup> Professor Adjunto na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Doutor em Solos e Nutrição de Plantas pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, ESALQ/USP. Graduado em Agronomia e mestre em Produção Vegetal pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). E-mail: jricardo28@gmail.com

<sup>5</sup> Professor Titular na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Doutor em Fitotecnia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestre e graduado em Agronomia pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: henrique@utfpr.edu.br





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

the age group of 11 to 20 years old, those in the age group of 21 to 30 years old represent 19% of the young people in rural areas. In relation to male celibacy, the municipality has men over the age of thirty who are single on their properties. Given this fact, it is essential that there are strategies and public policies that value the rural and that enable young people to remain in the countryside to strengthen family farming.

**Keywords:** Family Farming. Rural Youth. Singletons. Rural Development.

## INTRODUÇÃO

A Revolução Verde foi o processo de modernização da agricultura, consistindo em um conjunto de políticas e ações que preconizava o uso de pacotes tecnológicos para o aumento da produção agrícola e pecuária. É verdade que o progresso científico e o uso desses pacotes possibilitaram o aumento na produção, entretanto, esse processo acabou gerando ou agravando diversos problemas para o rural, tais como: degradação ambiental, monocultivos/perda da biodiversidade, êxodo rural, endividamento dos agricultores, problemas de saúde causados pelo uso de agrotóxicos, masculinização do campo, entre outros.

A agricultura familiar segundo os dados do Censo Agropecuário 2006 corresponde a 84,4% dos estabelecimentos rurais, ocupando uma área de aproximadamente 80,25 milhões de hectares no Brasil. Ainda, são cerca de 12,3 milhões de pessoas vinculadas ao segmento da agricultura familiar, produzindo de 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 58% do leite, 59% da produção de suínos, 50% de aves, 30% dos bovinos, 21% do trigo. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006). Colaborando:

O setor agropecuário familiar é sempre lembrado por sua importância na absorção de emprego e na produção de alimentos, especialmente voltada para o autoconsumo, ou seja, focaliza-se mais as funções de caráter social do que as econômicas, tendo em vista sua menor produtividade e incorporação tecnológica. [...] além de fator redutor do êxodo rural e fonte de recursos para as famílias com menor renda, também contribui expressivamente para a geração de riqueza [...] (GUILHOTO et al., 2014, p. 1).

Dentre os problemas vividos atualmente pelas áreas rurais e que impacta diretamente a reprodução social da agricultura familiar e o desenvolvimento rural, está no êxodo dos jovens para os centros urbanos. Para Froehlich et al. (2011), como consequência da Revolução Verde o êxodo rural foi intenso na década de 1980, onde tínhamos famílias inteiras que se deslocavam para os centros urbanos. Todavia, nas últimas décadas esse êxodo sofreu mudança de perfil, pois com as políticas públicas para a agricultura familiar e a aposentadoria rural foi possível a permanência das pessoas mais idosas no campo, porém, essa realidade não atende o segmento jovem. Segundo os autores, grande parte desses jovens cresceu em meios às dificuldades encontradas pela agricultura familiar, sendo as áreas urbanas vistas como locais de prosperidade e de qualidade de vida.

Segundo Durston (1994), a juventude pode ser caracterizada pela gradual transição até assumir a forma plena do papel de adulto perante a sociedade, ou ainda, pode ser considerada desde o fim



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

da puberdade até a constituição da família e de um lar autônomo. Já para a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas/ONU (1985) podemos considerar jovens os indivíduos que estão entre os 15 e 24 anos, variando o sentido de acordo com as diferentes sociedades, bem como considerando as circunstâncias políticas, econômicas e socioculturais de cada Estado Membro.

Em relação aos jovens rurais existem diversos estudos na literatura que demonstram o deslocamento desses para os centros urbanos, sem retornar às propriedades rurais, ou seja, a sem sucessão. Carneiro (1999) em seus estudos já afirmava que o rural se torna cada vez mais um espaço heterogêneo, pluriativo e diversificado e nesse sentido os jovens seriam a faixa demográfica mais afetada pela dinâmica rural-urbana. Para Castro (2005), a questão do êxodo rural por parte dos jovens não pode ser uma questão apartada das dificuldades enfrentadas pela agricultura familiar, ambos estão ligados diretamente. Segundo Bierger et al. (2018), o cenário brasileiro sobre a falta de perspectiva para a nova geração em conservar-se na unidade de produção familiar é alarmante. A ação migratória da classe jovem é justificada pela impressão negativa do setor agrícola e contrariando os possíveis benefícios que a mesmas podem proporcionar.

Dessa forma, teremos que o rural não tem apresentado atrativos para a permanência dos jovens, podemos citar alguns motivos: a falta de atividades que proporcionem uma renda atrativa; falta de entretenimentos; dificuldades para o acesso do ensino escolar; insatisfação com o rendimento obtido na agricultura; a penosidade e a imagem negativa do trabalho agrícola; falta de lazer; entre outros. A falta de atrativos e expulsão dos jovens para as cidades além de afetar a reprodução social da agricultura familiar ainda causam os fenômenos do envelhecimento (ficando apenas os mais velhos) e a masculinização do rural. Segundo Abramovay et al. (1998), a masculinização se deve ao fato de que as mulheres estão deixando o campo antes e em uma proporção maior que os homens.

Atualmente, além da masculinização do rural podemos verificar outro fenômeno consequência do êxodo rural feminino, o qual é denominado celibato masculino, ou seja, os homens que estão ficando no campo não estão casando, ficando dessa forma solteirões no rural. Segundo Barduni Filho et al. (2010) muitos estudos no meio rural são realizados a partir do que ele chama de “tripé privilegiado” o que corresponde a família, terra e trabalho e são poucos os estudos encontrados que abordam o tema da solteirice no meio rural.

Assim, apesar desse fenômeno ser pouco estudado nas pesquisas brasileiras, ele é uma realidade encontrada em algumas comunidades rurais dos municípios do país. Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo refletir sobre a juventude rural do município de Vitorino/PR, bem como compreender o fenômeno do celibato masculino presente no município. Dessa forma, esperamos contribuir com as diversas pesquisas sobre os temas, auxiliando nas formulações de ações e projetos para o desenvolvimento rural.

## CONHECENDO A REGIÃO E O APORTE METODOLÓGICO

O município de Vitorino está situado na mesorregião Sudoeste do estado do Paraná. De acordo com o censo demográfico de 2010, o município possui uma população estimada em 6.513 habitantes, dividida em 3.230 homens e 3.283 mulheres, já em relação à divisão da população



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

urbana e rural temos a proporção de 1.935 homens e 2.053 mulheres na área urbana e para o rural temos 1.295 homens e 1.230 mulheres. A economia está baseada no comércio, serviços, indústria, agropecuária e construção civil (INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2018). O sudoeste paranaense se destaca pela produção de grãos e de cereais. Além disso, a pecuária possui um alto aporte tecnológico, principalmente no que se refere à atividade leiteira (SERAFIM et al., 2017). A região é composta majoritariamente por propriedades familiares, consequência histórica da ocupação de terras.

Para compreendermos sobre as relações que permeiam a juventude e o celibato masculino do rural do município escolhemos como aporte metodológico a abordagem qualitativa, típica das ciências sociais, sendo configurada pela compreensão e interpretação da realidade social e das relações que se estabelecem desse universo e os seus significados. Para Minayo et al. (1994), a metodologia qualitativa traz o dinamismo da vida coletiva e individual, o que permite compreender a diversidade de significados observados na realidade.

Goméz, Florez e Jiménez (1996) apontam que a pesquisa qualitativa é o retrato da vida de um grupo social, pois é possível descrever analiticamente o caráter interpretativo de uma estrutura social ou cultura. A partir dela podemos construir de forma teórica esquemas que consigam responder o mais fiel possível às percepções, realidade e ações do grupo social estudado.

Dentre os diversos métodos da pesquisa qualitativa, a entrevista semiestruturada aproxima o pesquisador e o entrevistado, deixando esse último à vontade para expressar suas opiniões e percepções. Conforme Fujisawa (2000), a entrevista semiestruturada é uma das técnicas que se guia a partir de um roteiro de questões e que permite ao pesquisador realizar mudanças e flexibilizações à medida que as informações vão sendo originadas, enriquecendo a pesquisa com detalhes.

Entretanto, cabe ressaltar que os estudos qualitativos podem incluir apenas um respondente ou uma fonte de dados, sendo o suficiente para uma análise. (LINCOLN; GUBA, 1991). Corroborando Ribeiro, Souza e Lobão (2018), não existe um regramento que determine a quantidade específica de dados para as pesquisas de cunho qualitativo. Nesse tipo de metodologia a informação que se busca não está propriamente na quantidade do número de entrevistas e sim na qualidade, profundidade e na extensão das respostas dadas pelos entrevistados.

Nesse sentido, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com vinte e dois agricultores familiares do município de Vitorino/PR, a amostragem desses agricultores não foi pautada em nenhum estilo estatístico. Os agricultores entrevistados foram todos aqueles que participavam das palestras propiciadas nesse dia pela Prefeitura Municipal juntamente com docentes do curso de Agronomia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, campus Pato Branco, tendo como público alvo os agricultores familiares. As palestras tinham como temáticas: a. Bem-estar animal: sistemas de produção-criação prós e contras no sistema leiteiro; b. Solos de Vitorino, questões sobre conservação e uso do solo no município.

As perguntas constantes no roteiro de entrevista estavam relacionadas aos aspectos sociais,



OBSERVADR





econômicos e ambientais dos agricultores familiares e suas propriedades. Dessa forma, para as análises das respostas foram seguidos e estruturados os seguintes passos: (a) o contexto do discurso, analisando os sentidos e significados das respostas dos agricultores; e, (b) a interpretação das percepções pelos pesquisadores e a articulação com outros estudos e pesquisas. Cabe salientar que as respostas analisadas dizem respeito às percepções dos entrevistados, validando essa compreensão para o público entrevistado e não expandindo para os agricultores familiares em geral, já que cada comunidade e região apresenta uma realidade distinta.

## JOVENS RURAIS E O CELIBATO MASCULINO NO MUNICÍPIO

Ao pensarmos sobre a reprodução social da agricultura familiar e no desenvolvimento rural sustentável torna-se indispensável refletirmos sobre o processo de sucessão nas propriedades e que está diretamente ligada na continuidade dos jovens e famílias no campo. Quando nos referimos sobre sucessão partimos do pressuposto que ela é composta por dois elementos chaves: a permanência dos jovens e a constituição da família/matrimônio. De acordo com Mendonça, Ribeiro e Galizoni (2008, p.7) a sucessão também pode ser compreendida como:

[...] formação de novas gerações de agricultores, é um processo que envolve três componentes: a transferência patrimonial; a continuação da atividade profissional paterna; a retirada das gerações mais velhas da gestão do patrimônio. No primeiro componente ocorre a transmissão da terra e dos ativos existentes para próxima geração; o segundo componente envolve a passagem da gerência e da capacidade de utilização do patrimônio; o último acontece quando diminui o trabalho e o poder da atual geração sobre os que compõem a unidade familiar de produção.

Para Carneiro (2001) e Spanevello (2008) a reprodução da agricultura familiar acontece de forma endógena, já que um dos integrantes da família será o sucessor da propriedade. Segundo Drebes e Spanevello (2017), a crise relacionada às dificuldades da sucessão na agricultura familiar traz consigo problemas estruturais e que preocupam diversas instituições e órgãos. Brummer et al. (2005), a continuidade da agricultura familiar está associada à disposição dos jovens filhos dos agricultores familiares em suceder seus pais. O processo do êxodo de jovens do rural para as cidades e é um entrave para o desenvolvimento da agricultura familiar.

Quando analisarmos as entrevistas em relação à composição das famílias, teremos o total da composição de 84 pessoas nas unidades familiares. Entretanto, quando separamos pela faixa etária de 0-10 anos; 11-20 anos; 21-30 anos e analisamos fica evidente a falta dos jovens como pode ser visualizado na Tabela 1.

Tabela 1 – Faixa etária e gênero dos filhos de agricultores

Faixa Etária	Masculino	Feminino	Total
0 a 10 anos	4	3	7
11 a 20 anos	7	3	10
21 a 30 anos	2	2	4
Total	13	8	21

Fonte: Autores, 2019.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Assim, da soma de 84 pessoas que compõem as famílias teremos apenas 21 jovens, declarados que permaneciam no rural, não contabilizamos os jovens que já haviam saído do rural para o urbano. Sendo expressivos os valores das faixas etárias de 0 a 10 anos, com 07 jovens; de 11 a 20 anos com 10 jovens; e em relação à faixa etária de 21 a 30 anos, apenas 04 indivíduos. Ainda, podemos verificar a redução da representatividade do gênero feminino no rural do município, de acordo com os entrevistados as filhas foram para o urbano para estudar, trabalhar ou residir.

Corroborando Ferreira e Alves (2009), ao estudarem a evolução da população rural no período entre os anos de 1996 a 2006, demonstraram que a faixa etária de 0 a 29 anos sofreu redução em termos absolutos, aproximadamente três milhões de pessoas a menos no rural, ao contrário dos limites etários de 30 a 59 anos e acima de 60 anos que sofreram um aumento (fenômeno do envelhecimento rural). Ainda para os autores, o êxodo das mulheres rurais para os centros urbanos é expressivo e massivo, causando assim a masculinização do campo.

Para Augusto e Ribeiro (2005) nosso país possui uma população feminina cada vez menor entre os jovens rurais. Essa reflexão já havia sido realizada por Camarano e Abramovay (1998) ao afirmarem que nas últimas décadas o êxodo rural era representado pela população jovem, principalmente pelas mulheres. E continua recorrente nas pesquisas já que Kummer e Colognese (2013), continuam relatando que a migração dos jovens rurais para os centros urbanos ainda é latente e invariavelmente o percentual é maior quando se trata das mulheres/moças rurais.

Dessa forma, a presença masculina no campo é dominante, sendo a influência da masculinização a certa diminuição do grau de utilização da terra, semelhantemente, da mão de obra, fato esse, que ocorre muitas vezes em atividades agropecuárias modernizadas demonstrando a redução do papel produtivo da mulher e o favorecimento ao êxodo rural feminino, animado pela busca de trabalho urbano (CASTRO, 2015). Como justificativa para o maior êxodo das mulheres Ferreira e Alves (2009) citam: a condição subalterna das mulheres nas relações familiares; a desvalorização nas atividades agropecuárias; a falta de reconhecimento ou ajuda nos serviços domésticos; além do pouco espaço destinado ao exercício das atividades comerciais, sendo destinados a elas apenas serem auxiliares na produção.

Colaborando Weisheimer (2007), afirma que os pais esperam que as filhas se dediquem mais aos trabalhos não agrícolas, já que para elas não está reservado o papel de sucessoras nas propriedades rurais. Nesse contexto, podemos perceber que o êxodo rural das jovens mulheres pode ser considerado um risco para a reprodução das unidades familiares, pois além de propiciar o esvaziamento do campo por esse segmento, também impactará na contração de matrimônios e conseqüentemente na constituição de novas unidades familiares.

Para Spanevello e Lago (2007) sem sucessão nas unidades produtivas a agricultura familiar desaparecerá, já que as propriedades serão transformadas em sítios de lazer ou em unidades empresariais/monocultivo. Assim, ao analisarmos os dados sobre o êxodo rural pelos jovens rurais do município, percebemos outro segmento existente, os homens adultos solteiros. Das 22 famílias entrevistadas, sete delas possuem pelo menos um homem solteiro que compõe a unidade familiar,



OBSERVADR





com áreas de terra com 30,5 hectares em média, apenas um deles com quantidade superior a 137 hectares, conforme Tabela 2.

Tabela 2 - Solteiros no município

Familia	Nº de integrantes	Solteiros	Idade dos solteiros
Familia 1	3	1	34 anos
Familia 2	7	1	26 anos
Familia 3	3	1	33 anos
Familia 4	4	2	18 e 24 anos
Familia 5	4	1	24 anos
Familia 6	4	2	31 e 36 anos
Familia 7	6	1	57 anos
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>9</b>	

Fonte: Autores, 2019.

Como pode ser visualizado teremos 09 solteiros nas unidades familiares, porém gostaríamos de salientar que 05 estão acima dos trinta anos, 01 deles está com a idade de 57 anos. Ao consultarmos o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE (2017) em relação às Estatísticas de Registro Civil, teremos que no Brasil a idade média para o casamento na década de 1970 era de 23 anos para as mulheres e 27 para os homens, mas no ano de 2014 houve significativa mudança, passando de 30 anos para elas e 33 anos para eles. Assim, continuamos aferindo que pelo menos 04 agricultores estão solteiros em suas propriedades, pode parecer um número pouco significativo, mas se acrescentarmos na equação a migração dos jovens e o envelhecimento da população rural, a presença desses solteiros acima de trinta anos é preocupante para a reprodução social da agricultura familiar e é um elemento que deve ser agregado nas formulações de políticas públicas e pesquisas.

Em estudo realizado por Matte e Machado (2015), foi constatado que os filhos ainda presentes nas propriedades estudadas se encontravam na faixa etária entre os 17 e 38 anos, sendo 78% deles solteiros. Ainda na pesquisa, foi demonstrado que 22% dos entrevistados eram do sexo feminino e 78% masculino, sendo uma das causas da conseqüente redução de casamentos, a falta das mulheres rurais. Em relação ao rural Barasuol, Doula e Boessio (2016) afirmam que os casamentos nessas regiões são carregados de grande valor entre os indivíduos, pois é reconhecido como ritual tradicional e fundamental para a reprodução familiar, além disso, é mediante o casamento que a transmissão patrimonial da terra (herança) ocorre.

Bourdieu (2002) aponta a fuga feminina para os centros urbanos como um dos principais motivos para a intensificação do celibato rural masculino, pois uma vez no urbano dificilmente as moças retornam às propriedades, mesmo após o casamento. De acordo com Ferreira e Alves (2009) em seus apontamentos ao contrário dos centros urbanos, o rural apresenta um maior número de homens em relação às mulheres, sobretudo nas faixas de maior idade, confirmando a presença do celibato masculino, já que para esses homens contraírem casamentos fora do meio rural é mais difícil. Os autores relatam que existe vários estudos afirmando que as mulheres urbanas ou que



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

estão no urbano dificilmente estariam dispostas a casarem com agricultores e irem/retornarem para o campo.

De acordo com Heck e Langdon (2002) o homem é pressionado ao casamento. Até o final da década de 1980 os homens que não se casavam com uma certa idade eram encaminhados para a formação religiosa, tanto para serem padres ou irmãos. Entretanto, nos dias atuais devido ao alto custo dos honorários essa opção não é tão recorrente nas famílias rurais.

Corroborando Carneiro e Castro (2007) afirmam que a concentração de rapazes no rural acaba dificultando que eles encontrem uma parceira para o casamento, ocasionando o que os autores chamam de celibato camponês. Essa situação e perspectiva da solteirice acabam por influenciar os rapazes a saírem do rural para os centros urbanos, ou seja, seria mais um dos motivos de expulsão do êxodo rural dos jovens. Para Rioja (2009) a masculinização e o celibato masculino têm ocupado as agendas das pesquisas europeias desde a década de 1960, pois são compreendidos que ambos os temas causam o desequilíbrio do tecido social, comprometendo dessa forma a sustentabilidade social da agricultura familiar, sendo necessário o Estado intervir com políticas públicas específicas.

O processo de sucessão no Brasil até a década de 70 era identificado pela tradição cultural, que seguia a hierarquia no que se refere ao acesso à continuação do compromisso em lidar com estabelecimento agrícola familiar. Essa sequência era dada ao filho mais velho ou ao mais novo, segregando desse processo, parte da família, em particular, as filhas. Nessa época não existiam políticas públicas que abarcassem a realidade do campo, porém atualmente com a formulação de políticas esses antigos padrões de sucessão possuem uma nova roupagem, inserindo as mulheres e os jovens nas atividades e propriedades (GRIS; LAGO; BRANDALISE, 2017).

Entretanto, devemos analisar criticamente que essas políticas públicas não estão conseguindo reduzir a migração desses segmentos para o urbano, uma das razões pode estar no fato de que essas políticas estejam voltadas somente para o aspecto econômico e produtivo. De acordo com Ferreira e Alves (2009) os jovens solteiros, moças ou rapazes, não são prioridades, por exemplo, no plano da Reforma Agrária. Nesse caso os jovens ou serão alocados nos lotes de seus pais, ou ficarão de fora, ou são postos nas últimas posições, dado que a prioridade do Governo está na alocação de famílias com filhos.

O êxodo rural dos jovens e o celibato masculino são sim graves problemas e que devem ser enfrentados para assegurar a reprodução da agricultura familiar. Nesse contexto, carecemos considerar a continuidade dos jovens e para isso se torna necessário que as políticas públicas atendam as reais necessidades desse público. Ainda, atualmente se faz necessário pensar ações e projetos que promovam a permanência desses jovens no campo, tais como: acesso a educação; ao lazer; políticas públicas não somente pela ótica produtiva; valorização das mulheres; melhor acesso as tecnologias de informação e comunicação; acesso à saúde e entre outros.

Assim, devemos pensar que o rural não é somente uma região fornecedora de matérias-primas e de produção, e sim um local de relações sociais complexas, que dependem de outros fatores além



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

do econômico para reprodução, aliás, somente a economia não foi capaz de conter o êxodo dos jovens para os centros urbanos. Cientes da necessidade do aprofundamento com novos estudos, esperamos com esse trabalho termos apresentado ou ressaltado outros vieses a serem explorados para a permanência dos jovens e o fortalecimento da agricultura familiar.

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A partir dos resultados encontrados no rural do município de Vitorino/PR podemos observar que o êxodo rural por parte dos jovens ainda é acentuado (não sei se cabe porque você não colocou estes dados de quem foi para o urbano), bem como a existência do celibato masculino, fatores que afetam diretamente a reprodução social da agricultura familiar e o desenvolvimento rural. Portanto, devemos incentivar os jovens rurais a permanecerem no campo, através de iniciativas que busquem um processo de melhoria das condições de vida e valorização da população rural, tais como: emprego, educação, lazer, cultura e outros. Assim, a necessidade de implementação de ações e políticas que visem promover simultaneamente transformações produtivas, sociais e institucionais, buscando assim o fortalecimento da agricultura familiar e sua reprodução e conseqüentemente promovendo o desenvolvimento rural.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Reforma Agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, vols. 28 nºs 1,2 3 e 29, nº1, Jan/dez 1998 e jan/ago 1999.

ABRAMOVAY, R. **Juventude rural: ampliando as oportunidades**. 2005. Disponível em: [https://issuu.com/ricardoabramovay/docs/juventude\\_rural\\_ampliando\\_oportunidades](https://issuu.com/ricardoabramovay/docs/juventude_rural_ampliando_oportunidades). Acesso em: 12 jan. 2019.

AUGUSTO, H. dos A.; RIBEIRO, E. M. O envelhecimento e as aposentadorias no ambiente rural: um enfoque bibliográfico. **Organ. rurais agroind.**, Lavras, v. 7, n. 2, p. 199-208, 2005

BARASUOL, A.; DOULA, S. M.; BOESSIO, A. T. O casamento a partir das lentes juvenis no noroeste gaúcho. **Revista Agenda Social**, v. 9, n. 1, p. 100-120, 2016.

BIEGER, T. E.; MARIN, J. O. B.; GONÇALVES, T. A. M.. Comunicação e sucessão rural: um olhar sobre a agricultura familiar. **Anais do Salão Internacional de Ensino, Pesquisa e Extensão**, v. 8, n. 4, 2017.

BOURDIEU, P. **El baile de los solteros**. Barcelona: Anagrama, 2004. Título da edição original: Le bal del célibataires. Paris: Éditions du Seuil, 2002.

BRUMER, A. et al. A problemática dos jovens rurais na pós-modernidade. Juventude rural em perspectiva. Rio de Janeiro: **Mauad X**, p. 35-51, 2007.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos cinquenta anos. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, v. 15, n. 2, p. 45-66, jul./dez. 1998.

CASTRO, E. G. de. **Entre Ficar e Sair: uma etnografia da construção social da categoria jovem rural**. Tese de Doutorado em Antropologia Social, Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ. 2005.

CASTRO, L. F. P. de. Agricultura familiar, habitus e acesso à terra. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 2, n. 2, maio/ago, 2015.

CARNEIRO, O. ideal rurbarno: campo e cidade no imaginário de jovens rurais. In: F.C. TEIXEIRA DA SILVA et al. (orgs.), **Mundo Rural e Política**. Rio de Janeiro, Ed. Campus/Pronex, 1999.

CARNEIRO, M.; CASTRO, E. G. de. (orgs.). **Juventude rural em perspectiva**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

COSTA, C. **Masculinização da população rural no Rio Grande do Sul**: análise a partir dos sistemas agrários. 2010. 115f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria.

DREBES, L. M.; SPANEVELLO, R. M. Cooperativas agropecuárias e o desafio da sucessão na agricultura familiar. **HOLOS**, v. 2, p. 360-374, 2017.

DURSTON, J. Juventude Rural, Modernidade e Democracia: Desafio para os Noventa. In: **Juventude e Desenvolvimento Rural no Cone Sul Latinoamericano**. Série Documentos Temáticos. RS. Brasil. Junho, 1994.

FERREIRA, B.; ALVES, F. Juventude rural: alguns impasses e sua importância para a agricultura familiar. In: CASTRO, J. A. de; AQUINO, L. M. C de; ANDRADE, C. C. de. (Org.) **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009. 303 p.

FROEHLICH, J. M.; RAUBER, C. da C.; CARPES, R. H.; TOEBE, M. Êxodo seletivo, masculinização e envelhecimento da população rural na região central do RS. **Ciência Rural**, v.41, n.9, set, 2011.

FUJISAWA, D. S.. **Utilização de jogos e brincadeiras como recurso no atendimento fisioterapêutico de criança: implicações na formação do fisioterapeuta**. 2000. 147 f. Dissertação (Mestrado em Educação)- Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2000.

GALIZONI, F. M. Migrações e rede familiares no alto Jequitinhonha, Minas Gerais. **Anais...** ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, p. 1-16, 2016.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

GOLDANI, A. M. Mulheres e envelhecimento: desafios para novos contratos intergeracionais e de gênero. In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Muito além dos sessenta: os novos idosos brasileiros**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. p. 75-114.

GÓMEZ, G. R.; FLORES, J. G.; JIMÉNEZ, E. G. **Metodología de la investigación cualitativa**. Málaga: Ediciones Aljibe, 1996, 378p.

GRIS, V. G. C.; LAGO, S. M. S.; BRANDALISE, L. T. Sucessão na agricultura familiar: produção científica brasileira na área de administração pública e de empresas, ciências contábeis e turismo (2004–2016). **Extensão Rural**, v. 24, p. 7-30, 2017.

GUBA, E.G., LINCOLN, Y.S. What is the constructivist paradigm? In: D. S. Anderson & B. J. Biddle (Eds.), **Knowledge for policy improving education through research**, London: Falmer, 1991.

GUILHOTO, J.M.; ICHIHARA, S.M.; SILVEIRA, F.G.; GAIGER, F.; DINIZ, B.P.C.; AZZONI, C.R.; MOREIRA, G.R.C. **A Importância da agricultura familiar no Brasil e em seus estados**. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), Ministério do Desenvolvimento Agrário MDA), Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE). 2007. Disponível em: [http://www.usp.br/feaecon/media/livros/file\\_459.pdf](http://www.usp.br/feaecon/media/livros/file_459.pdf)>. Acesso em: 15 de fev. 2019.

HECK, R. M.; LANGDON, E. J. M. Envelhecimento, Relações de Gênero e o Papel das Mulheres na Organização da Vida em uma Comunidade Rural. In: MINAYO, M.C.S.; COIMBRA JUNIOR, C.E.A. (orgs). **Antropologia, saúde e envelhecimento [online]**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, Antropologia & Saúde collection, 2002. 209 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção do censo do ano de 2018**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/vitorino/pesquisa/23/24161?detalhes=true>. Acessado em: 21 de set. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro\\_2006.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf). Acesso em: 01 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 2017**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/Vitorino>. Acesso em: 02 de dez 2018.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas de Registro Civil**. 2014. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9110-estatisticas-do-registro-civil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 25 de mar. 2019.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES. **Índice IPARDES de Desempenho Municipal: Metodologia**. Curitiba, 2018.

KUMMER, R.; COLOGNESE, S. A. Juventude rural no Brasil: entre ficar e partir. **Tempo da Ciência**, v. 2, n. 39, 1º semestre 2013.

MATTE, A.; MACHADO, J. A. D. Tomada de decisão e a sucessão na agricultura familiar no sul do Brasil. **Revista de Estudos Sociais**, v. 18, n. 37, p. 130-151, 2016.

MENDONÇA, K. F. C.; RIBEIRO, Á. E. M.; GALIZONI, F. M.. Sucessão na agricultura familiar: estudo de caso sobre o destino dos jovens do alto Jequitinhonha, MG. 2008. **Anais... XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais Caxambu- MG**.

MINAYO, M. C. D. (Org.). **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, ONU. **Resolución 4.014 de 18 del noviembre del 1985**. Año Internacional de la juventud: participación, desarrollo, paz. 1985.

RIBEIRO, J.; SOUZA, F.N.; LOBÃO, C. Saturação da Análise na Investigação Qualitativa: Quando Parar de Recolher Dados?. **Revista Pesquisa Qualitativa**. São Paulo (SP), v.6, n.10, 2018, p. 3-7.

RIOJA, L.A.M. et al. **La población rural de España: de los desequilibrios a la sostenibilidad social**. Barcelona: Fundación La Caixa, 2009. (Colección Estudios Sociales n. 27). Disponível em: <http://www.laCaixa.es/ObraSocial>. Acesso em: 20 jan. 2019.

SACCO ANJOS, F. **Agricultura Familiar, Pluriatividade e Desenvolvimento Rural no Sul do Brasil**. Pelotas: EGUFPEL, 2003.

SACCO ANJOS, F.; CALDAS, N. V. A propósito do debate sobre pluriatividade e multifuncionalidade na agricultura: o surgimento de uma nova formação discursiva. **Revista Theomai/ Theomai Journal**, 2009.

SERAFIM JR, V., GRANDI, A.M., BESEN, F.G., ARAÚJO, T.V. características da diversificação agrícola nas unidades de agricultura familiar nos municípios da costa oeste paranaense. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 48, n. 4, p. 73-90, 2017.

SPANEVELLO, R.; LAGO, A. As cooperativas agropecuárias e a sucessão profissional na agricultura familiar. In: **XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, 2007, Londrina - PR. Conhecimento para a Agricultura do Futuro.

STROPASOLAS, V. L. **O mundo rural no horizonte dos jovens**. Florianópolis: Editora da UFSC. 2006.



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

STROPASOLAS, V. L. Os desafios da sucessão geracional na agricultura familiar. **Revista Agriculturas** (Impresso), v. 8, 26-29 p. 2011.

WEISHEIMER, N. socialização e projetos de jovens agricultores familiares. In: CARNEIRO, M. J.; CASTRO, E. G. de (orgs.). **Juventude rural em perspectiva**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.



OBSERVADR





**ST3 – DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS E REPERCUSSÕES NOS TERRITÓRIOS**

**POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: EXPOSIÇÃO E ANÁLISE DO FENÔMENO DE TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA NA MESORREGIÃO NOROESTE RIO-GRANDENSE<sup>1</sup>**

**POPULATION AND DEVELOPMENT: EXPOSURE AND ANALYSIS OF THE DEMOGRAPHIC TRANSITION PHENOMENON IN THE NORTHWEST MESOREGION RIO-GRANDENSE**

Dyllan FREES<sup>2</sup>, Daniel Claudy da SILVEIRA<sup>3</sup>, Airton Adelar MUELLER<sup>4</sup>, Larissa Zanela MENDES<sup>5</sup>

**Resumo:** O fenômeno da transição demográfica ocorre de maneiras diferentes dependendo da região, e traz consigo diversas repercussões na estrutura etária e no seu desenvolvimento. Tendo em vista que o estado do Rio Grande do Sul vem apresentando alterações diversas no seu perfil demográfico nas últimas décadas, o presente artigo tem como objetivo central expor e caracterizar tal fenômeno, bem como explorar suas principais repercussões na mesorregião Noroeste Rio-Grandense. A partir disto, o estudo utilizou de referências teóricas e de dados populacionais, para elaborar a caracterização da mesorregião e também seus possíveis efeitos do fenômeno demográfico. Concluiu-se que a mesorregião Noroeste Rio-Grandense está inserida no processo de transição demográfica, sendo que a mesma já passou pela primeira fase da transição, e agora se encontra em período de alteração entre a segunda fase e próxima do início da terceira, o que traz oportunidades, como aumento na geração de renda e crescimento econômico, características da segunda fase, mas também, desafios futuros, pois com proximidade de entrada na terceira fase da transição, pode ocorrer o envelhecimento e diminuição populacional, afetando assim, seu ambiente socioeconômico.

**Palavras-chaves:** Desenvolvimento; Demografia; Mesorregião Noroeste.

**Abstract:** The demographic transition phenomenon occurs in different ways depending on the region, and has various repercussions on the age structure and its development. Taking into account that the state of Rio Grande do Sul has been showing several changes in its demographic profile in the last decades, the main objective of this article is to expose and characterize this

<sup>1</sup> A realização das pesquisas que resultaram neste artigo contou com apoio da FAPERGS, no âmbito do Edital 04/2019 - Auxílio Recém Doutor-ARD.

<sup>2</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). E-mail: freesdyllan.df@gmail.com

<sup>3</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Estratégica de Organizações – URI Campus Santo Ângelo e professor da UNIJUI. E-mail: daniel.claudy@hotmail.com.

<sup>4</sup> Docente no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (Mestrado e Doutorado) da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). E-mail: airton.muller@unijui.edu.br.

<sup>5</sup> Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI) e bolsista PROSUC/CAPES. Mestra em Políticas Públicas e graduada em Ciências Sociais - Ciência Política pela Universidade Federal do Pampa. E-mail: larissa.mendes@sou.unijui.edu.br.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

phenomenon, as well as to explore its main repercussions in the Northwestern region of Rio Grande do Sul. Based on this, the study used theoretical references and population data to elaborate the characterization of the mesoregion, as well as its possible effects of the demographic phenomenon. It was concluded that the Northwest Rio-Grandense mesoregion is inserted in the process of demographic transition, and the same has undergone the first phase of transition, and is now in a period of change between the second phase and the beginning of the third, which brings opportunities such as increased income generation and economic growth, characteristics of the second phase, but also future challenges, because with proximity of entry into the third phase of the transition, aging and population decline may occur, thus affecting its socioeconomic environment.

**Keywords:** Development; Demography; Northwest Mesoregion.

## INTRODUÇÃO

A demografia sempre esteve intrinsecamente ligada ao desenvolvimento socioeconômico, independentemente de qual época específica seja apresentada. Porém, a evolução demográfica dentro da história teve diferentes abordagens, com visões divergentes do que a mesma poderia representar, econômica e socialmente. O estudo da demográfica populacional pode mostrar como a sociedade em que se está observando evoluiu conforme os anos e décadas, assim como pode trazer uma clara ideia de como ela deverá ser futuramente, isso se for analisado suas tendências populacionais. Analisar a estrutura demográfica das regiões pode trazer elementos para melhor entender como as mesmas se formaram, e quais são as principais necessidades que precisarão ser trabalhadas e melhoradas no futuro.

Há diferentes conceitos e teorias sobre a relação entre população e desenvolvimento. Primeiramente a idéia principal era tratar do crescimento populacional acelerado que vinha acontecendo no século XX, e como isso poderia afetar o desenvolvimento econômico das diferentes regiões. Porém, no final do século XX notou-se uma inversão nesse quadro, e a grande questão passou a ser o forte queda no crescimento populacional de alguns países, tal como, Japão, Coreia do Sul e outros países europeus, e como isso poderá afetar seu desenvolvimento econômico no futuro, esse processo de desaceleração e posteriormente queda populacional é conhecido como um fenômeno de Transição demográfica (Thompson, 1939).

Este artigo aborda a correlação entre a evolução populacional com o desenvolvimento socioeconômico na mesorregião Noroeste Rio-Grandense, tendo como base os conceitos da transição demográfica. Tem-se como objetivo principal apresentar a evolução populacional da mesorregião e caracterizar a mesma, assim como expor dados socioeconômicos, tal como o Produto Interno Bruto (PIB), População em Idade Ativa (PIA), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), entre outros.

O fenômeno da transição demográfica ocorre de maneiras diferentes dependendo da região, e traz consigo diversas repercussões na estrutura etária e no seu desenvolvimento. A mesorregião Noroeste Rio-Grandense foi escolhida pois apresenta o menor crescimento populacional dentre as



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

sete mesorregiões do estado no período de 1970 a 2010, segundo os censos demográficos do IBGE. O presente artigo se divide em cinco partes, sendo essa introdução a primeira, seguido do referencial teórico, da metodologia, e por fim, são apresentados os resultados e discussão, com algumas ponderações finais sobre o tema.

## REFERENCIAL TEÓRICO

O crescimento populacional com relação ao desenvolvimento econômico já estava presente nos escritos de Adam Smith (1776), sendo tratado com maior profundidade a partir dos escritos de Condorcet e Malthus, que até hoje são considerados os pioneiros neste assunto (CAMARANO, 2014). Diferente de Condorcet, Malthus (1794, e 1798) acreditava que o crescimento populacional desenfreado poderia acarretar graves problemas no desenvolvimento econômico e social dentro das nações, trazendo assim uma visão pessimista da relação entre população e desenvolvimento.

Dentro das sociedades modernas está crescendo uma nova problematização da relação entre população e desenvolvimento, deixando de lado o que até pouco tempo atrás era a grande questão neste assunto e iniciando uma nova visão para o mesmo. As principais preocupações de Condorcet e Malthus (1794, e 1798) e suas teorias, eram o aumento acelerado do quantitativo de população, algo que ficou evidente nos anos pós Segunda Guerra Mundial. Porém, este receio pelo crescimento populacional foi substituído pelo temor da redução no volume total da mesma, assim como o envelhecimento acelerado, que poderá ocasionar efeitos diversos no desenvolvimento socioeconômico das sociedades (CAMARANO, 2014).

O conceito de Transição Demográfica, apresentado originalmente por Thompson (1939), é constituído de diferentes fases que se correlacionam e evoluem gradualmente. Nos escritos de Alves (2002), ele define as fases da seguinte maneira:

O fenômeno da transição demográfica, descrito originalmente por Thompson em 1929, compreende três etapas: 1) a taxa de mortalidade cai e a taxa de natalidade permanece elevada, provocando um rápido crescimento populacional; 2) posteriormente, a taxa de natalidade começa a cair, reduzindo o ritmo de crescimento da população; 3) finalmente, existência de baixas taxas de mortalidade e natalidade, resultando em lento crescimento demográfico (ALVES, 2002, p. 28).

Pode-se dizer que há três diferentes fases na transição demográfica. A primeira fase trata do aumento no crescimento populacional vegetativo, ocasionado pela queda na taxa bruta de mortalidade e estabilidade na taxa bruta de natalidade. A segunda fase tem algumas mudanças nas taxas brutas, com a diminuição na taxa de fecundidade geral, que acaba por gerar queda na taxa bruta de natalidade. A taxa bruta de mortalidade continua a cair, assim como observado na primeira fase, decorrente no aumento de esperança de vida ao nascer, e avanços tecnológicos e científicos na área da saúde. Ainda na segunda fase têm-se o crescimento vegetativo, porém a taxas decrescentes. Por último, na terceira fase, se tem o decréscimo vegetativo. Esta fase apresenta taxas de natalidade ainda mais baixas do que a anterior, mas com a volta do aumento na taxa bruta de mortalidade, decorrente da estrutura etária envelhecida (ALVES, 2002).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As principais variáveis apresentadas na transição demográfica estariam relacionadas às taxas de fecundidade e mortalidade. A diminuição na fecundidade da população pode significar mudanças sociais importantes no aspecto estrutural na pós-modernidade (REHER, 2007; JONES, 2011). Como consequência da queda conjunta nas taxas de fecundidade e mortalidade, efeitos de longo prazo poderiam ser sentidos dentro do desenvolvimento socioeconômico da região. Uma das principais características desta transição seria o superenvelhecimento da população e sua contração, causando implicações no âmbito socioeconômico da mesma. Estas implicações socioeconômicas podem variar de maneira muito abrangente, tal como, a disponibilidade de capital humano e sua capacitação dentro da região, assim como seus níveis de produtividade no trabalho (CAMARANO; KANSO; FERNANDES, 2014).

## APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo se classifica como descritivo e explicativo, pois tem como objetivo de apresentar as características populacionais e socioeconômicas encontradas da mesorregião Noroeste Rio-Grandense. A pesquisa se qualifica como quantitativa. Logo, utiliza técnicas estatísticas para melhor descrever as movimentações nas diferentes áreas estudadas, além de demonstrar como as variáveis se relacionam entre si, e a partir dos dados obtidos, evidenciar como a região se desenvolveu.

Por meio do Atlas do Desenvolvimento Humano, captou-se dados brutos sobre o IDHM total das cidades que compõem a mesorregião Noroeste Rio-Grandense. Além do IDHM total, também foi analisado o IDHM Educação, IDHM Renda e o IDHM Longevidade.

Foram utilizadas diferentes fontes para a coleta de dados, dentre estes os documentos necessários para fazer a apresentação da população ao longo do período – assim como suas características –, e também dados socioeconômicos, para períodos mais atuais. O primeiro portal utilizado para a coleta de dados brutos foi a FEEDADOS. A FEE (Fundação de Economia e Estatística) apresenta em seu acervo milhares de dados sobre o estado do Rio Grande do Sul. Através do portal, obteve-se as informações da população pertencente à mesorregião, assim como a caracterização da mesma, seja por idade, ou por sexo. A partir desta coleta, foi realizada a apresentação de uma análise estatística, mostrando o percentual de aumento ou diminuição no número total de habitantes da região na qual foi separada entre homens e mulheres e por feita etária.

Com base nos dados da população realizou-se o cálculo das taxas de dependência idosa, jovem e total, assim como o Índice de Envelhecimento da população. Através da plataforma IBGE Sidra, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, foi obtido as informações e dados sobre a distribuição populacional da mesorregião e obteve-se também os dados sobre o PIB da mesorregião.

Tal localidade foi escolhida como base para a realização do artigo em virtude de que apresenta o menor crescimento populacional dentre as sete mesorregiões do Estado, considerando o ano de 1970 como base, como é mostrado no gráfico 1.

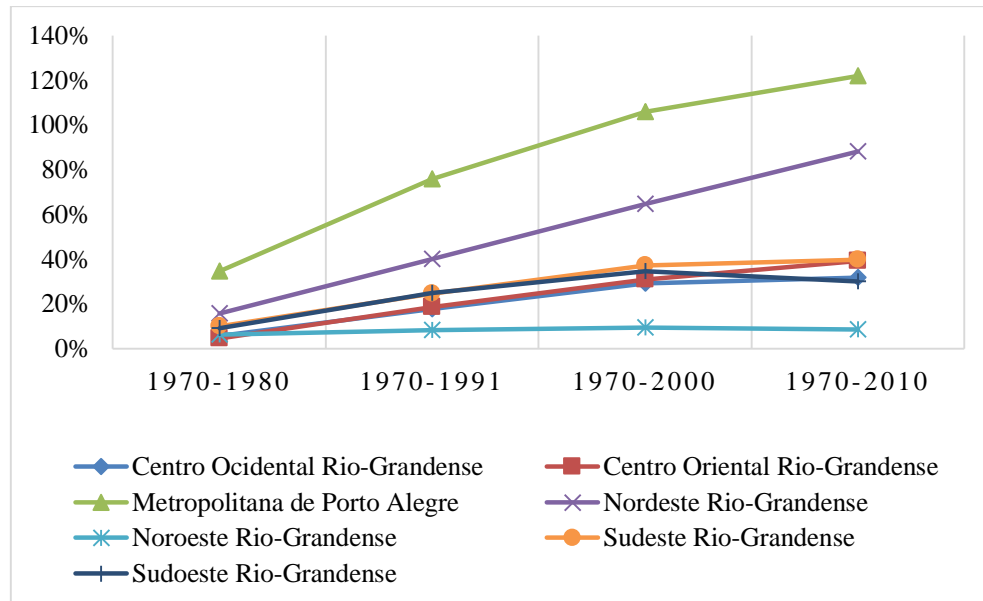


OBSERVADR





**Gráfico 1** - Crescimento populacional das mesorregiões gaúchas de 1970 – 2010



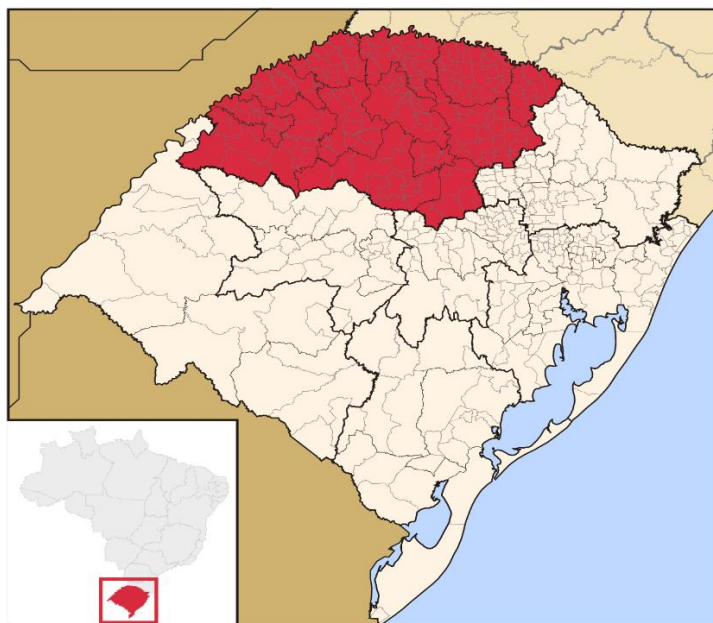
Fonte: FEEDADOS. Gráfico elaborado pelos autores.

O gráfico 1 mostra que houve o crescimento populacional dentro da mesorregião Noroeste Rio-Grandense; entretanto, foi percentualmente menos relevante que as demais mesorregiões. Como comparativo, a população na mesorregião Noroeste Rio-Grandense aumentou em 8,62% do ano de 1970 a 2010, enquanto que a mesorregião Metropolitana de Porto Alegre cresceu em 121,83% no mesmo período de tempo. Nas características populacionais da mesorregião será exposto o crescimento populacional a cada censo demográfico. O Noroeste Rio-Grandense é composto por 13 microrregiões e 216 municípios, sendo esta a mesorregião com o maior número de municípios do estado. Apresenta também a maior área territorial, sendo a mesma de 64.937,9 km<sup>2</sup>. O IDHM médio dos municípios da mesorregião Noroeste Rio-Grandense cresceu dentro do período de 1991 a 2010, saindo de 0,449 para 0,718, respectivamente. Se comparado o IDHM da mesorregião com a média nacional e estadual, é possível notar que a localidade apresenta um desenvolvimento inferior as demais no ano de 2010, sendo que nesse ano a média nacional foi de 0,727, e a estadual de 0,746. Nas subdivisões do IDHM, tal como, IDHM renda, longevidade e educação, a mesorregião no ano de 2010, só foi superior à média nacional e estadual no quesito longevidade, apresentando o valor de 0,838, ao passo que a nacional e a estadual foram de 0,816 e 0,840, respectivamente. A figura 1 mostra a localização da mesorregião dentro do Estado do Rio Grande do Sul.





**Figura 1** - Mapa da localização da mesorregião Noroeste Rio-Grandense



Fonte: FEEDADOS.

## **CARACTERÍSTICAS DO FENÔMENO DEMOGRÁFICO DA MESORREGIÃO NOROESTE RIO-GRANDENSE**

Para que seja posteriormente apresentada a evolução da população na mesorregião Noroeste Rio-Grandense de forma mais clara, é preciso conhecer melhor a evolução dos indicadores demográficos da mesma com o passar das décadas.

A tabela 1 apresenta a taxa de fecundidade média dos municípios da mesorregião em comparação a média estadual e nacional. Pode-se observar que a taxa de fecundidade da mesorregião caiu do ano de 1991 a 2010, de 2,74 filhos por mulher para 1,77, respectivamente. Essa queda segue a tendência de diminuição na taxa que apresenta o Brasil e o estado do Rio Grande do Sul. Olhando para as três escalas territoriais, no ano de 2010, verifica-se que a mesorregião apresenta uma taxa de fecundidade muito próxima a taxa estadual, porém maior; se comparado à nacional, neste mesmo ano a taxa da mesorregião é ligeiramente menor. Tal variável é de grande relevância tendo em vista que é capaz de demonstrar como a estrutura da pirâmide etária da mesorregião se comportará. Quanto menor for a taxa de fecundidade, levanta-se a possibilidade de que haja uma diminuição no número de crianças e jovens em um futuro não tão distante, ocasionando na queda da quantidade de mão-de-obra disponível.



**Tabela 1** -Taxa de fecundidade total

Região	Número de filhos por mulher		
	1991	2000	2010
Brasil	2,88	2,37	1,89
Rio Grande do Sul	2,38	2,16	1,76
MR Noroeste Rio-Grandense	2,74	2,39	1,77

Fonte: Atlas Brasil, FEEDADOS, elaborado pelos autores.

Na tabela 2 é possível observar outro importante variável para a discussão da transição demográfica, que é a mortalidade infantil. Nota-se que há uma queda na taxa entre os anos de 1970 a 2010 na mesorregião, saindo de 23,06 mortos a cada 1000 para 12,59 mortos, respectivamente. Se levado o ano de 2010 como base, a mesorregião tem uma mortalidade inferior a encontrada no Brasil, porém, superior a estadual.

**Tabela 2** - Mortalidade infantil

Região	Mortalidade até um ano de idade a cada 1000 crianças		
	1991	2000	2010
Brasil	44,68	30,57	16,7
Rio Grande do Sul	22,53	16,71	12,38
MR Noroeste Rio-Grandense	23,06	18,61	12,59

Fonte: Atlas Brasil, FEEDADOS, elaborado pelos autores.

Outra variável significativa para o entendimento acerca do processo de transição demográfica é a esperança de vida ao nascer, que traz consigo um dos motivos do crescimento populacional, e no longo prazo, o envelhecimento da mesma. A tabela 3 apresenta a quantidade média de anos que uma pessoa deverá viver, comparando a mesorregião Noroeste Rio-Grandense ao país e ao estado.

**Tabela 3** - Esperança de vida ao nascer

Região	Idade média em anos que uma pessoa deverá viver		
	1991	2000	2010
Brasil	64,73	68,61	73,94
Rio Grande do Sul	68,76	73,22	75,38
MR Noroeste Rio-Grandense	68,40	72,24	75,29

Fonte: Atlas Brasil, FEEDADOS, elaborado pelos autores.

Observa-se que a idade média que uma pessoa viverá na mesorregião aumentou de 68,40 anos para 75,29 anos, do censo de 1970 para o de 2010. Este crescimento no indicador esperança de vida ao nascer poderá ocasionar uma ampliação do número de idosos na localidade em estudo, apresentando uma taxa de envelhecimento cada vez maior com o passar dos anos. Comparando com o estado do Rio Grande do Sul no ano de 2010 a mesorregião fica abaixo da média estadual; porém, no mesmo ano, obteve um valor maior do que a média do Brasil.

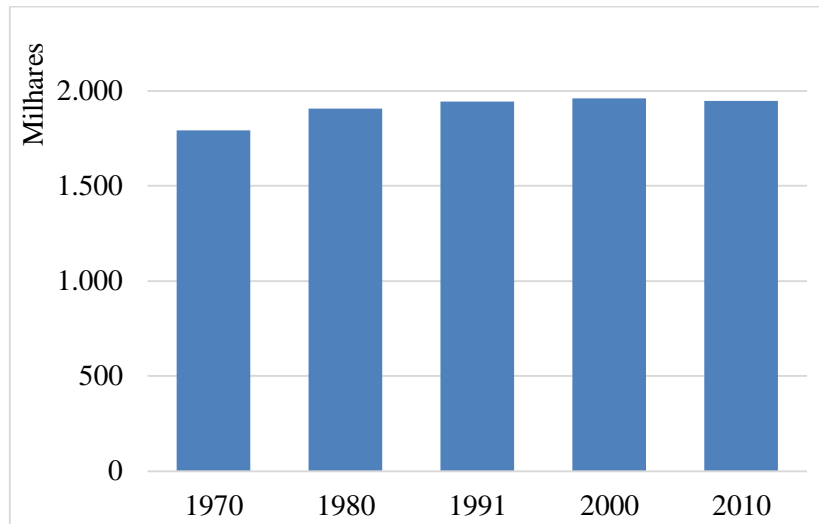


OBSERVADR





**Gráfico 2 -** Evolução populacional da mesorregião Noroeste Rio-Grandense 1970 – 2010



Fonte: FEEDADOS, elaborado pelos autores.

O gráfico 2 mostra a evolução populacional de mesorregião Noroeste Rio-Grandense, entre os anos de 1970 a 2010. Pode-se notar que, a quantidade de pessoas na região não teve grandes variações durante o período analisado. No ano de 1970, a população foi de 1.791.995 para 1.946.510 habitantes no ano de 2010, crescimento de 8,62%, apresentando assim o menor aumento populacional entre as mesorregiões do estado do Rio grande do Sul. Foi no censo de 2000 que a população da região apresentou o seu maior número, totalizando 1.959.688 pessoas.

Como nota-se no gráfico acima, a população na mesorregião teve baixas variações no número total de habitantes durante todo o período analisado. Do ano de 1980 a 2000 houve um acréscimo no número de pessoas com relação aos censos anteriores. Somente quando se compara a população dos censos de 2000 e 2010 que se verifica uma diminuição, saindo de 1.959.688 pessoas no ano de 2000 para 1.946.510 em 2010, ou seja, uma queda de 0,67%.

A tabela 4 mostra o número de migrantes da mesorregião em três diferentes períodos, assim como o saldo migratório que a mesma apresentou. Percebe-se que o Noroeste Rio-Grandense em todos os períodos analisados teve saldo migratório negativo, ou seja, o número de pessoas que emigraram – isto é, evadiram da localidade –, é maior do que a quantidade de pessoas que imigraram para ela. O primeiro período analisado, 1986-91, foi o que apresentou o saldo migratório negativo mais significativo, representado que 114.595 pessoas deixaram a mesorregião. No período de 2005-10, ainda que tenha permanecido com saldo migratório negativo, esse valor caiu para menos da metade se comparado ao período de 1986-91.

As movimentações migratórias podem afetar de forma expressiva a estrutura etária das regiões, assim como dificultar o crescimento populacional total. Tal fato é o que vem acometendo a mesorregião Noroeste Rio-Grandense, como se viu no gráfico 2 deste artigo e será observado também por meio das pirâmides etárias da figura 2 adiante. A emigração pode ocorrer por distintos



fatores; entre eles estão a busca por novas oportunidades de crescimento profissional e melhoria na qualidade de vida.

**Tabela 4 - Migrações e saldo migratório da mesorregião Noroeste Rio-Grandense – 1986-91, 1995-2000 e 2005-10**

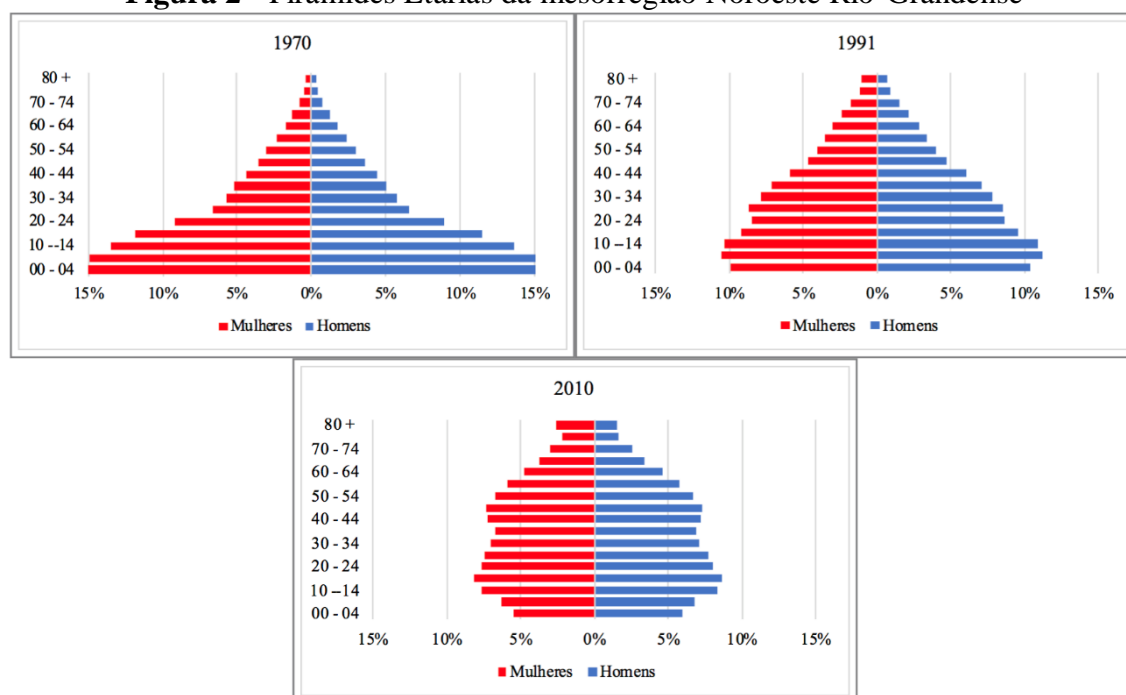
PERÍODOS	IMIGRANTES	EMIGRANTES	SALDO MIGRATÓRIO
2005-2010	57.882	108.629	-50.747
1995-2000	52.547	151.813	-99.266
1986-1991	52.779	167.374	-114.595

Fonte: Bandeira; Zuanazzi; Agranonik; Souza (2014, p. 122).

Nota: Não foram contabilizados os imigrantes com município de origem não especificada e os estrangeiros.

As pirâmides etárias constantes na figura 2 mostram que o desenho da mesma segue uma lógica, na qual há um encurtamento na parte inferior. Isso significa que está ocorrendo uma queda na representatividade de crianças e jovens no total da população, que está associada à diminuição nas taxas de fecundidade. Há também uma ampliação nas faixas etárias mais elevadas, fator que está atrelado a melhorias na área da saúde e qualidade de vida, ocasionando uma elevação na esperança de vida da população em geral.

**Figura 2 - Pirâmides Etárias da mesorregião Noroeste Rio-Grandense**



Fonte: FEEDADOS, elaborado pelos autores.

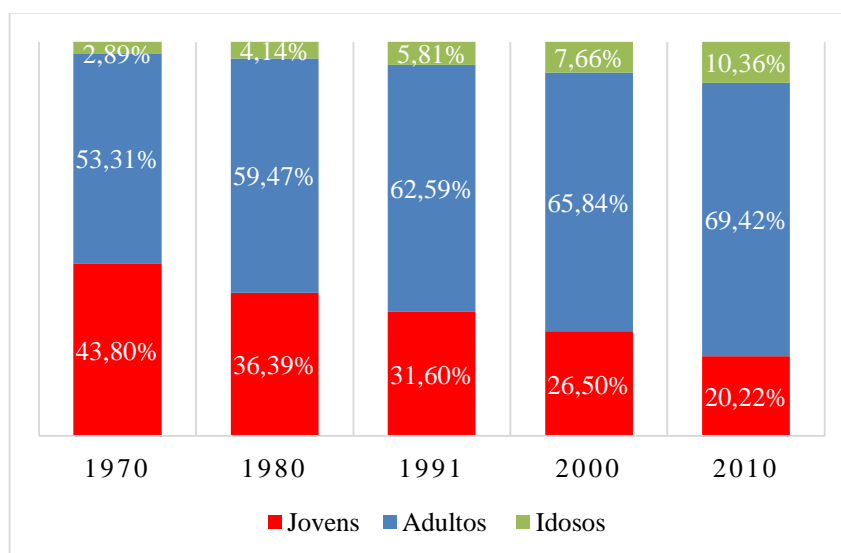
Outra característica importante no desenho das pirâmides etárias da mesorregião é o súbito estreitamento de algumas faixas etárias das pirâmides. Na pirâmide etária de 1991 é possível notar uma diminuição na representatividade das faixas entre 15 a 30 anos. Tal acontecimento pode estar



ligado ao grande número de emigrações que a mesorregião apresentou nesta época, o que afetou o desenho de sua pirâmide. No ano de 2010 o impacto destas migrações ainda é visível, e também vem a acentuar-se pelo contínuo saldo migratório negativo da região. Dessa forma, o desenho da pirâmide mostra as faixas etárias centrais mais curtas.

O gráfico 3 mostra a população da mesorregião Noroeste Rio-Grandense subdividida em três grupos de idade. Os jovens são as pessoas com até 14 anos, os adultos com idade entre 15 a 64 anos, e por último, os idosos com idade igual ou superior aos 65 anos.

**Gráfico 3 - População da mesorregião Noroeste Rio-Grandense por grupos etários**



Fonte: FEEDADOS, elaborado pelos autores.

Verifica-se que vem ocorrendo mudanças significativas na estrutura etária da população da mesorregião, com uma forte queda da representação de jovens no total da população e um crescimento do número de pessoas do segmento idoso. Diminuições nas taxas de fecundidade modificaram a quantidade de crianças e jovens da mesorregião. Esses fatores, somado ao aumento da expectativa de vida, impulsionaram a representatividade da faixa de 65 anos ou mais, questão que influenciará diretamente a disponibilidade de mão-de-obra a longo prazo. No médio e curto prazo isso poderá representar uma boa oportunidade de crescimento econômico, tendo em vista que, durante um certo período, haverá um maior quantitativo de pessoas em idade ativa.

## **REPERCUSSÕES DO FENÔMENO DEMOGRÁFICO NO DESENVOLVIMENTO DA MESORREGIÃO NOROESTE RIO-GRANDENSE**

A partir dos dados já apresentados sobre a distribuição demográfica da mesorregião Noroeste Rio-Grandense, faz-se necessário compreender e analisar as possíveis repercussões do fenômeno de transição demográfica dentro da mesma. A tabela 5 apresenta a população da mesorregião dividida em idade ativa e inativa. A população considerada em idade ativa está entre 15 a 64 anos, enquanto que o restante foi considerado como sendo idade inativa. Nota-se através dos dados da tabela que,



o número de Pessoas em Idade Ativa (PIA) cresceu durante o período analisado, saindo de 954.787 pessoas em 1970 para 1.351.259 em 2010, ou seja, um aumento de 41,52%. Já o número de Pessoas em Idade Não Ativa (PINA) diminuiu do ano de 1970 a 2010, saindo de 836.338 para 595.251, respectivamente, uma queda de 28,83%. A diminuição na PINA ocorreu principalmente devido à queda no número total de crianças e jovens, apesar do aumento na quantidade de idosos da mesorregião. A maior quantidade de pessoas em idade ativa pode significar uma janela de oportunidade de crescimento e desenvolvimento socioeconômico para a mesorregião, pois amplia-se o número de mão-de-obra disponível.

**Tabela 5 - Divisão populacional em idade ativa e inativa**

Porcentagem do PIA e PINA na população total					
Divisão Populacional	1970	1980	1991	2000	2010
PINA	836.338	771.759	727.108	669.430	595.251
PIA	954.787	1.132.547	1.216.278	1.290.258	1.351.259

Fonte: FEEDADOS, elaborado pelos autores.

Nota: Foi considerado toda e qualquer pessoa entre 15 a 64 anos como em idade ativa, e os demais como idade inativa

Como pode-se observar na tabela 6, a Razão de Dependência Total (RDT) da mesorregião Noroeste Rio-Grandense vem diminuindo conforme os anos analisados. A queda na RDT se deve principalmente à forte diminuição na Razão de Dependência Jovem (RDJ), que caiu de 82,17 em 1970 para 29,13 em 2010. A diminuição na razão de dependência significa que o número de jovens vem caindo, e a quantidade de dependência dos mesmos sobre o grupo de idade ativa também diminuiu. A Razão de Dependência Idosa (RDI) cresce dentro do período analisado, ocasionado pelo aumento contínuo no número de idosos dentro da mesorregião, o que acaba sobrecarregando um pouco mais a população mais jovem.

**Tabela 6 - Razão de dependência Jovem, Idosa e Total**

Razões de Dependência	1970	1980	1991	2000	2010
RDJ	82,17	61,18	50,49	40,25	29,13
RDI	5,42	6,96	9,29	11,63	14,92
RDT	87,59	68,14	59,78	51,88	44,05

Fonte: Atlas Brasil, elaborado pelos autores.

A baixa Razão de Dependência Total que é apresentada na mesorregião pode ser vista como uma oportunidade, dado que a População em Idade Ativa em grande quantidade não precisa produzir somente para cobrir a quantidade do segmento em idade não ativa, mas também para gerar um crescimento econômico geral, potencializando o PIB da região, além de melhorar sua qualidade de vida e a dos demais.

A tabela 7 mostra o Índice de Envelhecimento populacional da mesorregião. Como se percebe, o IE aumentou consideravelmente dentro do período analisado, aumento esse de 678,84% entre os anos de 1970 ao de 2010. Em 1970, para cada 100 crianças que viviam na mesorregião Noroeste Rio-Grandense, tinha-se 6,60 idosos. Já no ano de 2010, para cada 100 crianças observou-se cerca



de 51,23 idosos, podendo-se dizer então que havia, naquele período, um idoso para cada duas crianças, aproximadamente. Do ano de 2000 para 2010 o número de idosos para cada 100 crianças aumentou expressivamente, saindo de 28,89 idosos para 51,23, caracterizando um crescimento de 77,34%.

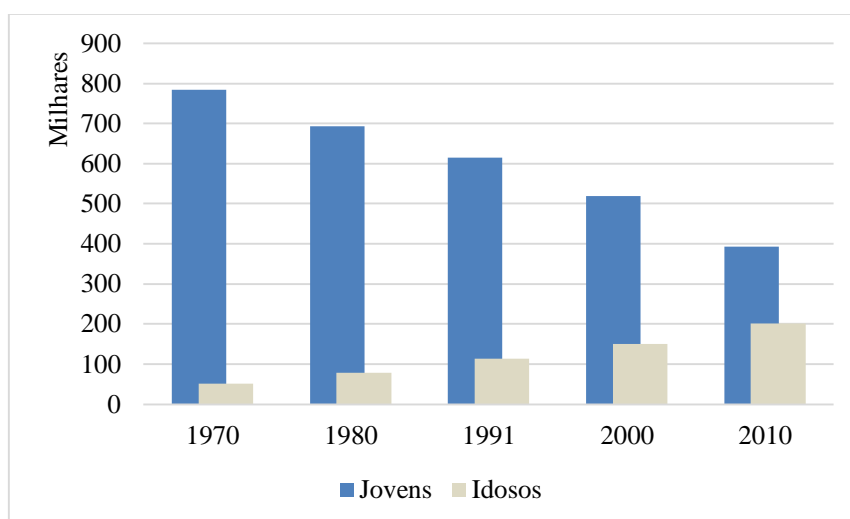
**Tabela 7 - Índice de Envelhecimento**

Índice de Envelhecimento	1970	1980	1991	2000	2010
IE	6,60	11,38	18,40	28,89	51,23

Fonte: Atlas Brasil, elaborado pelos autores.

O gráfico 4 demonstra a evolução na população jovem e idosa na mesorregião estudada do ano de 1970 até 2010.

**Gráfico 4 - População Jovem e Idosa de 1970 a 2010**



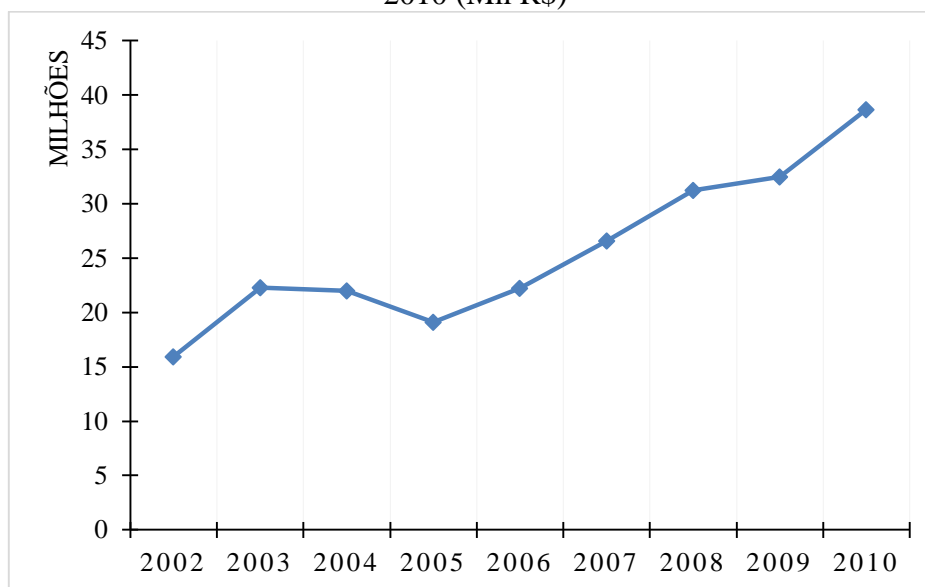
Fonte: FEEDADOS, elaborado pelos autores.

Vê-se que há uma forte queda no número total de jovens na região, e também um acréscimo no total de idosos, o que está diretamente associado às quedas nas taxas de fecundidade e mortalidade. A tendência, como o gráfico exemplifica, é que se inverta a proporção de idosos e jovens, onde futuramente ter-se-á mais pessoas com idade igual ou superior a 65 anos do que jovens com menos de 15 anos. Essa troca de maioria de população é uma das características da transição demográfica, e traz como consequência o envelhecimento populacional, que pode afetar significativamente a capacidade de desenvolvimento socioeconômico.

Entre os anos 1970 a 2010, houve uma diminuição de 49,83% no número total de jovens na mesorregião, que era de 784.592 e foi para 393.594, respectivamente. Ao contrário, a quantidade de idosos cresceu em 289,71% no mesmo período de tempo, saindo de 51.746 em 1970 para 201.657 pessoas em 2010.



**Gráfico 5** - Produto Interno Bruto (PIB) da mesorregião Noroeste Rio-Grandense de 2002 - 2010 (Mil R\$)



Fonte: IBGE Sidra, elaborado pelos autores.

Nota: Valores do PIB a preços correntes.

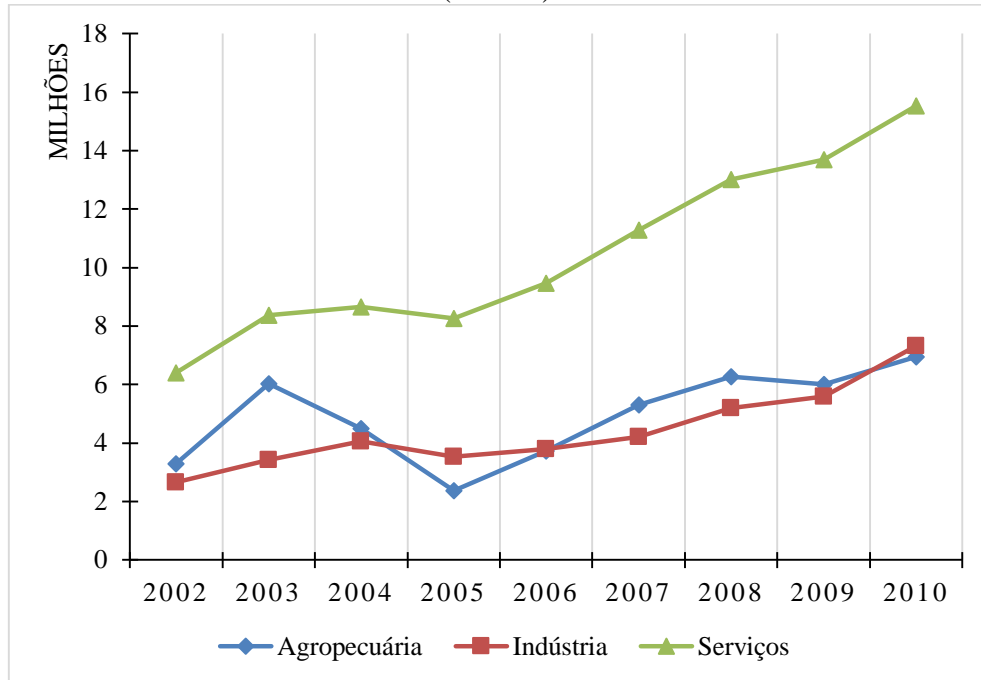
O gráfico 5 mostra a evolução do PIB da mesorregião do ano de 2002 a 2010, em valores correntes. Observa-se que, apesar das variações negativas nos anos de 2004 e 2005, o PIB aumentou dentro do período analisado. Quando se compara o ano de 2002 ao de 2010, verifica-se que o PIB da mesorregião cresceu cerca de 143,20%. O PIB do ano de 2003 apresentou um crescimento de 40,03% com relação ao ano anterior, 2002.

O gráfico 6 mostra a evolução de três diferentes setores que compõem o PIB total da mesorregião, durante os anos 2002 a 2010. O setor serviços é o possui maior participação no total do PIB da mesorregião em todos os anos analisados; também aumentou o seu valor total em 142,47% no período em questão. Todavia, entre os três setores analisados, o da indústria foi o que mais cresceu de forma constante, em torno de 176,62%. O setor da agropecuária também teve ampliação no período analisado (111,49%), sendo o setor que mais apresentou instabilidade, com uma queda visível nos anos de 2004 e 2005. Os setores da indústria e agropecuária intercalaram suas posições como o segundo setor mais representativo no PIB da mesorregião no período analisado. No último ano estudado, 2010, é o setor da indústria que ocupa a segunda colocação de maior relevância no PIB da mesorregião, mostrando assim a capacidade de industrialização que a mesorregião vem apresentando.





**Gráfico 6** - Evolução nos setores do PIB da mesorregião Noroeste Rio-Grandense 2002 - 2010 (Mil R\$).



Fonte: IBGE Sidra, elaborado pelos autores.

Nota: Serviços exclusive administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social.

Através da análise do comportamento demográfico da mesorregião Noroeste Rio-Grandense, é possível verificar que, apesar da população total não ter aumentado tão significativamente como nas demais mesorregiões, a População em Idade Ativa se ampliou, bem como o PIB. Destarte, resta transparente que a mesorregião já sente os efeitos da segunda fase da transição demográfica, na qual ocorre o crescimento da população em idade ativa, e como consequência é um dos fatores que pode potencializar o crescimento econômico da localidade estudada. Sabe-se que a variação na população ativa não é o único aspecto com capacidade de modificar o PIB; porém, se a região possui demanda por mão-de-obra e oferece oportunidades suficientes para que o novo capital humano seja bem aproveitado, a tendência é que haja um crescimento na produção local, como também um desenvolvimento qualificado no futuro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do artigo, buscou-se expor as mais diversas características demográficas da mesorregião Noroeste Rio-Grandense, tendo como objetivo apresentar como está ocorrendo o fenômeno da transição demográfica no período temporal escolhido, com base nas novas teorias entre população e desenvolvimento. Durante o período observado, os anos de 1970 até 2010, o número total de habitantes da mesorregião não apresentou grandes variações.

Se comparado os anos de 1970 e 2010 o crescimento populacional foi de somente 8,62%, o menor entre todas as mesorregiões do estado do Rio Grande do Sul. Uma das principais características



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

da mesorregião é a tendência de esvaziamento populacional, tendo em vista que nos três períodos observados, 2005-2010, 1995-2000 e 1986-1991, o saldo migratório da região foi negativo, algo que afeta diretamente na capacidade de crescimento populacional.

Os efeitos da migração dentro da mesorregião também são visíveis no desenho das pirâmides etárias, principalmente a partir do ano de 1991 a 2010, com um encurtamento nas faixas de 15 a 30 anos. Uma das características iniciais da transição demográfica é dada pelo “boom demográfico”, ou seja, um crescimento acelerado na população de certa região, ocorrido principalmente pela alta taxa de fecundidade e queda na mortalidade infantil, o que acarreta aumento no número de jovens da mesma. Pode-se notar, segundo os dados da caracterização populacional da mesorregião, que o ano de 1970 apresenta as repercussões do fenômeno supracitado, pois a população da mesorregião era composta por 43,80% de pessoas com menos de 15 anos, sendo considerada exageradamente jovem, questão que afetou a Razão de Dependência Total, que nesse ano foi de 87,59.

Passando a primeira fase da transição demográfica, a partir de 1980, mesorregião passa a apresentar mudanças na sua estrutura demográfica. A queda na população jovem continua conforme os anos apresentados, sendo esta uma característica da segunda fase da transição demográfica. No ano de 1991 a população com menos de 15 anos continua a cair, e em 2010 passou a representar somente 31,60% da população total da mesorregião. A taxa de fecundidade era de 2,74 filhos por mulher – nível ainda acima da média estadual, mas abaixo da média federal para o mesmo ano de 1991 –, já demonstrava sinais de diminuição da população jovem. Em contrapartida, as pessoas com 65 anos ou mais, neste mesmo período de tempo, teve um elevado crescimento em seu número total, aumentando a sua participação na população da mesorregião.

A segunda fase segue a lógica da transição demográfica nos anos seguintes analisados, isto é, apresenta uma queda na taxa de fecundidade e um aumento na Esperança de Vida ao nascer da população. De 1991 a 2010 a taxa de fecundidade média por mulher cai de 2,74 filhos para 1,77, respectivamente, valor inferior à taxa de reposição populacional que seria de 2,1 filhos por mulher, gerando assim um risco para a renovação e manutenção no número de jovens da mesorregião. A Esperança de Vida ao nascer da mesorregião cresce dentro do mesmo período analisado, saindo de 68,40 anos em 1991 para 75,29 anos em 2010, mostrando que a população está envelhecendo mais.

Ressalta-se também que há um forte aumento na PIA da mesorregião dentro do período observado, que acontece independentemente das baixas variações no número total de habitantes, sendo esta outra característica da segunda fase da transição demográfica. Do ano de 1970 a 2010 se tem um crescimento de 41,52% no PIA. No mesmo período a PINA caiu 28,83%. Este aumento na população em idade ativa representa a possibilidade de geração de um bônus demográfico. O aumento da PIA é composto principalmente pelo crescimento de pessoas com idade entre 15 a 64 anos da mesorregião, o que traz como repercussão, além de outras coisas, a queda na Razão de Dependência Total da mesma. Pode-se notar que a RDT caiu do ano de 1970 a 2010 de 87,59 para 44,05, respectivamente. Isso significa que dentro da mesorregião o número de jovens e idosos somados tem diminuído sua dependência, principalmente devido à queda na RD jovem,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ocasionada pela diminuição da população nesta faixa etária.

Pode-se dizer que a janela de oportunidade ligada a segunda fase da transição demográfica – que tem como característica o crescimento na população em idade ativa na mesorregião –, a partir do ano de 1991 a 2010, gerou diferentes repercussões. A população economicamente ativa cresceu, o PIB aumentou, e a Razão de Dependência Total diminuiu. Tais efeitos revelam que a mesorregião passa pelo bônus demográfico e este deve ser aproveitado, podendo desenvolver a região como um todo. Entretanto, esses fatores positivos podem estar perto de seu fim, graças a entrada na terceira fase, o que pode interferir no desenvolvimento regional se não tratado com atenção. Alguns fatores devem ser levados em consideração para se entender a terceira fase da transição demográfica, tal como a queda no número absoluto de pessoas, diminuição na quantidade de jovens, aumento no número de idosos e como consequência o envelhecimento populacional, que acarretará sérias mudanças na estrutura etária da região, entre outros.

O primeiro fator a ser exposto, para que se entenda melhor a futura entrada da mesorregião na terceira fase da transição demográfica, é a diminuição populacional ocorrida na mesma. Do ano de 2000 a 2010 ocorreu uma queda no número total de habitantes da mesorregião, diminuição de 0,67%. Apesar da diminuição populacional ter sido de pouca expressão, quando comparado com o crescimento populacional do estado do Rio Grande do Sul nota-se a diferença, pois do ano de 2000 a 2010 a população total do estado aumentou em 4,97%.

Outro fator a ser analisado na mudança na estrutura etária da mesorregião, é o número total de idosos da mesma. Pessoas com 65 anos ou mais aumentaram em 289,55%. A participação percentual dos idosos no total da população também aumentou, sendo que no ano de 1970 a mesma era de somente 2,89% e passou a representar 10,36% em 2010. Como evidência do envelhecimento populacional da mesorregião se tem o índice de envelhecimento, que mede a quantidade de idosos para cada 100 crianças. O índice de envelhecimento no ano de 1970 é de 6,60 idosos para cada 100 crianças da região. Este valor muda totalmente no ano de 2010, onde se tem 51,23 idosos para cada 100 crianças da mesma.

Por fim, a estrutura da transição demográfica da mesorregião Noroeste Rio-Grandense apresenta oportunidades e desafios para o seu desenvolvimento. O crescimento no número da PIA da região gera uma janela de oportunidade, um bônus demográfico, que se bem utilizado poderá elevar a níveis ótimos o desenvolvimento da mesma. Entretanto, como se tem uma forte tendência de envelhecimento na região, essa janela pode estar se fechando devido a crescente representatividade de idosos. A diminuição na quantidade de jovens da mesorregião deve ser levada em consideração na criação de novas políticas públicas, principalmente na parte da educação, onde não se fará mais necessário um grande investimento em virtude de que o quantitativo de alunos será tendencialmente menor, mas sim, buscar cada vez mais ampliar a qualidade de ensino. Deve-se atentar também para o aumento nos investimentos em tecnologia e capacitação, tendo em vista que a mão-de-obra disponível será menor.

Seguindo a lógica da estrutura demográfica da mesorregião, outro fator importante que deve ser pensado é sobre a melhoria e ampliação dos serviços de saúde, com novos investimentos, já que,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

com o aumento do número de idosos, será mais corriqueiro o tratamento e atendimento de doenças crônico-degenerativas. É necessário pensar também a criação de planos de incentivo à permanência na mesorregião, assim como planos visando estimulando a imigração de pessoas em idade ativa. Por fim, pode-se dizer a mesorregião Noroeste Rio-Grandense encontra-se em um momento com oportunidades de desenvolvimento, mas que apresenta a necessidade do uso da mesma imediatamente, para que se tenha a prevenção dos possíveis efeitos negativos da transição demográfica, tal como o envelhecimento acelerado e diminuição da PIA que se apresentará nos próximos anos. Somente conhecendo esse período de transição demográfica em que a mesorregião se encontra, é que se faz possível a criação de políticas públicas a longo prazo realmente efetivas.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D. **A polêmica Malthus versus Condorcet reavaliada á luz da transição demográfica.** Rio de Janeiro, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2002. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv1642.pdf>. Acesso em: 20 agosto 2020.

BANDEIRA, Marilene Dias; ZUANAZZI, Pedro Tonon; AGRANONIK, Marilyn; SOUZA, Vinicius Rauber. Uma análise do fluxo migratório no Rio Grande do Sul e suas mesorregiões. In: LOU, Isaac Aroucha Coimbra; MAGALHAES, Marisa Valle (Orgs.). **Migrações internas nos decênios 1990 e 2000 em unidades da Federação selecionadas: mudanças e continuidades.** Salvador: SEI, 2014.

CAMARANO, A. A. (Org.). **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: Ipea, 2004.

\_\_\_\_\_, A. A. (Org.). **Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro, Ipea, 2014.

FEE. **Dados populacionais da mesorregião Noroeste Rio-Grandense.** Fundação de Economia e Estatística. Disponível em: <http://feedados.fee.tche.br/feedados/>. Acesso em: 10 set. 2019.

IBGE. **Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/series-temporais/series-temporais/>. Acesso em: 20 agosto 2020.

\_\_\_\_\_. **Indicadores socioeconômicos.** Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. Acesso em: 1 set. 2019.

MUELLER, A. A. O fenômeno do esvaziamento populacional em municípios do Rio Grande do Sul - Brasil sob a lente da Abordagem das Capacidades. **Redes** (Santa Cruz do Sul. Online), v. 22, p. 494, 2017.

PNUD; IPEA. Atlas de desenvolvimento humano do Brasil de 2013. **Indicadores demográficos**



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**gerais.** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>. Acesso em: 10 set. 2019.



OBSERVADR





**ST3 – DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS E REPERCUSSÕES NOS TERRITÓRIOS**

**MOVIMENTOS POPULACIONAIS: UM ESTUDO DA EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DA REGIÃO INTERMEDIÁRIA IJUÍ<sup>1</sup>**

**POPULATION MOVEMENTS: A STUDY ON THE POPULATION EVOLUTION OF THE INTERMEDIARY REGION IJUÍ**

José Valdemir MUENCHEN<sup>2</sup>, David BASSO<sup>3</sup>, Nelson José THESING<sup>4</sup>

**Resumo:** O artigo analisa os movimentos populacionais, enquanto fluxo de pessoas residentes, a partir de diferentes recortes geográficos, que ocorrem geralmente em busca de melhores condições de vida, de emprego e renda e em busca de segurança e paz. Tem por objetivo apresentar o movimento populacional no Brasil, no Estado do Rio Grande do Sul e, em particular, na região intermediária Ijuí, a partir de dados estatísticos secundários no período de 1940 a 2019. O estudo aponta, dentre outros elementos responsáveis pelos fluxos de pessoas, o processo de modernização da agricultura e a expansão da fronteira agrícola brasileira, o processo de urbanização e a definição de polos regionais, a concentração de atividades econômicas e um conjunto de políticas públicas que privilegiaram determinadas espacialidades, concentrando atividades produtivas, emprego e renda como os principais elementos indutores dos movimentos e que permitem explicar a constituição populacional das diferentes espacialidades.

**Palavras-Chave:** Movimentos Populacionais; Regiões Intermediárias; Regiões Imediatas; Ijuí.

**Abstract:** This article analyzes the population movements, as a flow of resident people, from different geographical areas that usually occur in search of better living conditions, jobs and income and in search of security and peace. It aims to present the population movement in Brazil, in the State of Rio Grande do Sul and, in particular, in the Intermediate Region Ijuí, from secondary statistical data in the period from 1940 to 2019. The study points, among other elements responsible for the flow of people, the process of modernization of agriculture and the expansion of the Brazilian agricultural frontier, the process of urbanization and the definition of regional centers, the concentration of economic activities and a set of public policies that favored certain spaces, concentrating productive activities, employment and income as the main elements that induce movements and that allow explaining the population constitution of different locations.

<sup>1</sup> O trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior BRASIL (CAPES) – Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup> Professor, mestre em Economia Aplicada – ESALQ, USP, doutorando em Desenvolvimento Regional – UNIJUÍ e bolsista PROSUC/CAPES. E-mail: josevaldemirmuenchen@hotmail.com

<sup>3</sup> Orientador, Professor Doutor do PPGDR/UNIJUI, e integrante do Grupo de Pesquisa em Economia, Cadeias Produtivas e Desenvolvimento Regional. E-mail: davidbasso@unijui.edu.br

<sup>4</sup> Professor Doutor do PPGDR/UNIJUÍ, e integrante do Grupo de Pesquisa Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC), e a Linha de Pesquisas Políticas Públicas, Planejamento Urbano e Gestão do Território (PPGRD). E-mail: nelson.thesing@unijui.edu.br



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Keywords:** Population Movements; Intermediate Regions; Immediate Regions; Ijuí.

## ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Os movimentos populacionais consistem em migrações no interior ou para fora de um território, que são iniciados por diferentes fatores em diversos contextos históricos, representando o fluxo de pessoas entre as espacialidades, geralmente em busca de melhores condições de vida, de emprego e renda ou em busca de segurança e de paz. No Brasil, algumas regiões são historicamente mais atrativas que outras. O fator econômico é o principal responsável pelos fluxos migratórios, pois o modelo socioeconômico cria espaços privilegiados que atraem a população (OLIVEIRA; JANNUZZI, 2005).

Historicamente os movimentos migratórios iniciaram do campo para as cidades, entre os estados e entre as diferentes regiões do Brasil, para as fronteiras agrícolas em expansão, onde as cidades se constituíam em alternativas para as atividades econômicas. Mas, o destino fundamental dos migrantes que abandonaram os grandes reservatórios de mão de obra foram as grandes cidades, particularmente, os grandes aglomerados metropolitanos (BRITO, 2007).

O objetivo do trabalho de forma geral é discutir o movimento populacional histórico brasileiro e gaúcho e, em particular, na Região Intermediária Ijuí. Especificamente pretende-se fazer uma “leitura de paisagem” inicial partir de um conjunto de dados estatísticos secundários e entender e compreender o comportamento e a evolução populacional ocorrido no Brasil a partir de 1940 e na Região Intermediária Ijuí a partir de 1970.

Esta leitura de paisagem compreende o estudo da evolução da população no Brasil e nas cinco grandes regiões e, posteriormente a evolução das Regiões Intermediárias gaúchas com ênfase na Região Intermediária Ijuí (RII). A RII é uma das oito regiões intermediárias do estado do Rio Grande do Sul e uma das 134 regiões intermediárias do Brasil, criadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2017. Além da Região Imediata Ijuí, a RII é composta pelas regiões imediatas Santa Rosa, São Luiz Gonzaga, Cerro Largo, Santo Ângelo, Três de Maio e Três Passos. (IBGE, 2017).

## ELEMENTOS EXPLICATIVOS DA EVOLUÇÃO POPULACIONAL

A população de um dado espaço geográfico tende a ser resultante do estoque de pessoas residentes neste espaço por ocasião da sua formação ou emancipação, do comportamento da taxa de fecundidade e de mortalidade e do movimento de migração (imigração e emigração) durante um determinado período. Do ponto de vista histórico a taxa de fecundidade e de mortalidade, em territórios com as mesmas características, tem comportamento muito próximo e similar e, portanto, seu efeito sobre a população daquele território pode ser considerada constante e, assim, seus efeitos são iguais sobre a população. Diante disto, pode-se inferir que a variação da população do espaço geográfico depende basicamente dos movimentos de migração.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Assim, a análise histórica dos dados da população de uma dada região, de forma geral, permite inferir que os movimentos populacionais ajudam a explicar as mudanças nos fluxos migratórios entre diferentes espaços geográficos e que geralmente ocorrem como consequência do êxodo agrícola e/ou pela busca de oportunidades de melhoria das suas condições social e econômica.

Ao verificar o processo de urbanização brasileira, Brito (2007) afirma que esse processo serviu de pano de fundo para o fantástico movimento migratório da população e que foi parte das profundas transformações estruturais pela qual passou a sociedade e a economia brasileira. Ainda, para o autor,

era a própria sociedade brasileira que se transformava cada vez mais em urbana, tornando irreversível a hegemonia das cidades, não só como o *locus* privilegiado das atividades econômicas e da residência da população, mas também como centro de difusão dos novos padrões de relações sociais – inclusive as relações de produção – e estilos de vida. Era o Brasil moderno, urbano-industrial, que se sobrepunha ao Brasil arcaico, gerando uma síntese singular: desenvolvimento econômico e social com fortes desequilíbrios regionais e agudos desequilíbrios sociais (Idem, p. 1).

Portanto, em busca de sua sobrevivência social, os migrantes se dirigiam para as grandes cidades, em especial para as regiões metropolitanas, onde os empregos e as ocupações se multiplicavam, devido ao desenvolvimento acelerado da economia e a esperança dos migrantes podia, muitas vezes, se transformar em realidade (BRITO, 2007).

Para Singer (1973), a concentração das atividades econômicas nas áreas urbanas, em detrimento das áreas rurais, contribuiu para atrair a população excedente do campo, que se deslocava para a cidade atraída pela demanda crescente por mão-de-obra industrial. O capitalismo em formação, nas palavras de Balán (1973), intensificou os deslocamentos populacionais, garantindo a constituição de um contingente de mão-de-obra livre ocupacional e geograficamente móvel de que necessita o modo de produção capitalista, acabando por refletir, desse modo, um processo de mudança de estruturas sociais. Essas transformações contribuíram para constituir um processo de fluxos migratórios de longa distância, a partir de regiões economicamente mais atrasadas em direção às regiões economicamente mais dinâmicas. Este contexto histórico do processo de industrialização e urbanização no Brasil na década de 1970 leva Martine (1980) a concluir que a mobilidade espacial da população é, ao mesmo tempo, também mobilidade social.

De acordo com o Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (SCP, 2019) um grande número de municípios gaúchos vem apresentando um decréscimo de população e um dos fatores que explica esse processo seria a queda da taxa de fertilidade. Em 1998 a média estadual era de 2,1 filhos por mulher e o Censo Demográfico de 2010 apontou que essa média baixou para 1,8 filhos por mulher. Dentre os fatores que contribuíram para a queda da fecundidade, o estudo cita o processo de urbanização, associado a fatores como o aumento no nível educacional, o acesso das mulheres ao mercado de trabalho, a disseminação de métodos contraceptivos e a melhora nas condições de saúde.

Outro fator que contribuiu para a diminuição do ritmo de crescimento da população são as



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

migrações internas, na maior parte das vezes motivadas por fatores econômicos, com deslocamentos em direção aos municípios maiores. Dentre os municípios gaúchos, 51% apresentaram taxas negativas de crescimento populacional, em sua maioria, localizados nas regiões da Fronteira Oeste e Norte do Estado (SCP, 2019).

Jardim e Barcellos (2005) também discutem os movimentos populacionais no Rio Grande do Sul e apresentam alguns elementos para explicar os fluxos populacionais observados no interior do estado: - o dinamismo do parque industrial e o aumento da concentração de comércio e serviços, que transformam algumas áreas geográficas em polos econômicos do Estado; - a expulsão populacional de fluxos migratórios, com destaque para os Coredes Fronteira Oeste, Médio Alto Uruguai, Missões e Noroeste Colonial, que apresentaram os maiores saldos negativos no cômputo entre saída e entrada de população, explicitando configurações regionais com dinâmicas econômicas deprimidas, como é o caso do Sul, ou áreas esgotadas, de produção agrícola em pequena propriedade, principalmente no norte do Estado; - as relações entre regiões do Estado sugeridas pelo sentido dos fluxos migratórios, que mantiveram nexos históricos, como o do Norte com o Vale do Sinos e com a Região Metropolitana, a relação do Sul com a Capital, bem como novos vínculos que se desenvolvem, respondendo a dinâmicas mais recentes da economia gaúcha, refletidos na atratividade das regiões da Serra.

Analisando os dados dos últimos censos, Zuanazzi (2013) mostra uma redução do fluxo migratório entre as mesorregiões do RS, mas, mesmo assim, manteve-se a tendência de deslocamento populacional das mesorregiões com maior participação da agropecuária no PIB (Sudoeste e Noroeste) para as com maior PIB per capita e industrializadas (Nordeste e Metropolitana de Porto Alegre). O estudo aponta ainda que as Mesorregiões Nordeste, na serra gaúcha, e a Metropolitana de Porto Alegre vêm obtendo ganho populacional devido, principalmente, às trocas realizadas com as Mesorregiões Sudoeste e Noroeste.

Por fim, é importante destacar o entendimento do IBGE (2017, p. 19-20) sobre as regiões intermediária e imediatas, consagradas na nova proposta de regionalização feita pelo Instituto em 2017, entendendo a região como

uma construção do conhecimento geográfico, delineada pela dinâmica dos processos de transformação ocorridos recentemente e operacionalizada a partir de elementos concretos (rede urbana, classificação hierárquica dos centros urbanos, detecção dos fluxos de gestão, entre outros), capazes de distinguir espaços regionais em escalas adequadas.

As Regiões Geográficas Imediatas têm na rede urbana o seu principal elemento de referência. Essas regiões são estruturas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros.

As Regiões Geográficas Intermediárias correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas. As Regiões Geográficas Intermediárias organizam o território, articulando as Regiões Geográficas Imediatas por meio de um polo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade.



OBSERVADR





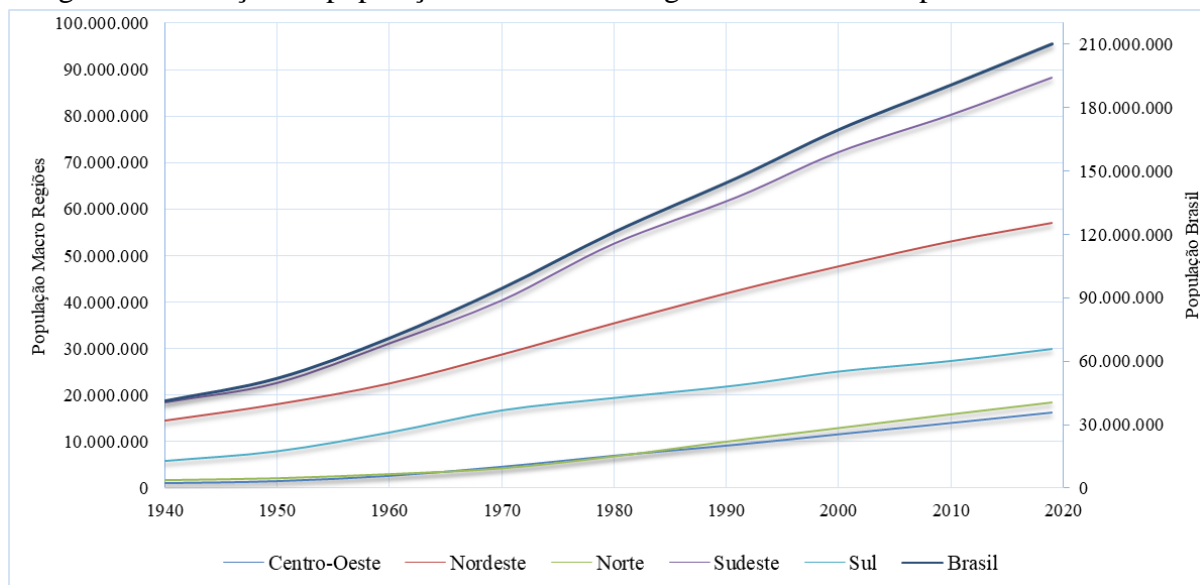
Antes de olhar para os fluxos populacionais nas regiões intermediárias do Rio Grande do Sul e, mais especificamente, no interior da Região Intermediária Ijuí, foco principal do presente estudo, apresenta-se na sequência informações sobre o movimento populacional em termos de Brasil, considerando as cinco macrorregiões brasileiras.

## EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE NO BRASIL: UM OLHAR PARA AS 5 REGIÕES BRASILEIRAS

A análise da evolução da população residente no Brasil, no período de 1940 a 2019 mostra um crescimento acumulado de 409,62% o que representa em taxa média anual de 2,08%, ou seja, a população residente brasileira cresceu de 41 milhões para 210 milhões de habitantes nestes 79 anos. Os dados demonstram que, entre 1950 e 1959, a população apresentou uma expansão acumulada de 36,67% e, a partir de então, a taxa de crescimento vêm sistematicamente caindo, somando uma taxa acumulada de 10,17% entre 2010 a 2019.

A análise dos dados das 5 grandes regiões brasileiras aponta para um movimento populacional diverso. Enquanto as regiões Centro-Oeste e Norte apresentam taxas de crescimento muito acima da brasileira, o Nordeste e o Sudeste crescem a uma taxa inferior e o Sul com um comportamento semelhante à média do País. A figura 1 apresenta a evolução da população das regiões brasileiras no período de 1940 a 2019.

Figura 1- Evolução da população residente nas regiões brasileiras no período de 1940 a 2019.



Fonte: "IBGE - Censo Demográfico" e IBGE - Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS – 2019.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A análise dos dados demonstra que do período de 1940 até o final dos anos 60 a taxa de crescimento da população residente é positiva e crescente em todas as regiões. Este crescimento positivo e crescente é mantido na região centro-oeste até o final da década de 70. Após observar-se que a taxa de crescimento da população, apesar de ser positiva, é decrescente em todos os períodos analisados. Para ilustrar, a região centro-oeste, durante a década de 60 apresentou um crescimento de 74,85% e no período de 2010 a 2019 esta taxa se reduz para 15,93%. Esta região é a que apresenta a maior taxa de crescimento populacional no período de 1940 a 2019. Sua população aumentou de 1,09 milhões para 16,2 milhões de habitantes residentes o que equivale a uma taxa acumulada de 1.390,37% ou uma taxa média anual de 3,48%. A maior concentração populacional, no entanto, ocorre nas regiões Nordeste e Sudeste. Enquanto a primeira aumentou a sua população total de 14,4 milhões para 57,0 milhões (taxa média anual de 1,76%) a segunda apresentou uma elevação de 18,3 milhões para 88,3 milhões (taxa média anual de 2,01%).

O estudo da evolução da população residente mostra que o Nordeste e o Sudeste, apesar de concentrar a maior parcela da população brasileira, reduziram a sua participação no total da população. Em 1940 estas duas regiões somadas representavam 79,49% da população brasileira e, em 2019, a sua participação caiu para 69,21% e, o Nordeste foi a região que apresentou a maior redução na participação no total da população brasileira no período.

As demais regiões apresentaram uma elevação na participação da população total e, o Centro-Oeste, que em 1940 tinha 2,65% da população brasileira, em 2019 passou a ter 7,67% da população. A região Sul neste período apresentou uma taxa de crescimento média anual de 2,12% e, sua participação no total da população brasileira aumento de 13,91% em 1940 para 14,26% em 2019. A evolução da sua população, apesar de ser superior à brasileira, apresenta-se numa posição intermediária quando comparada com a evolução das demais regiões.

## EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE NO BRASIL: UM OLHAR PARA A REGIÃO SUL

Segundo os dados do IBGE, neste no mesmo período 1940-2019, a região Sul apresentou uma taxa de crescimento de 422,66% e uma taxa média anual de 2,21% e sua população aumentou de 5,7 milhões para 29,9 milhões no período. Esta expansão relativa da população da região Sul é ligeiramente superior à observada no Brasil o que implica em uma pequena elevação da participação da população da região na população total brasileira. Em 1940 a população residente no Sul representava 13,91% e em 2019 equivale a 14,26% da população residente total no Brasil. Na figura 2 tem-se a evolução da população dos três estados que compõe a região Sul.

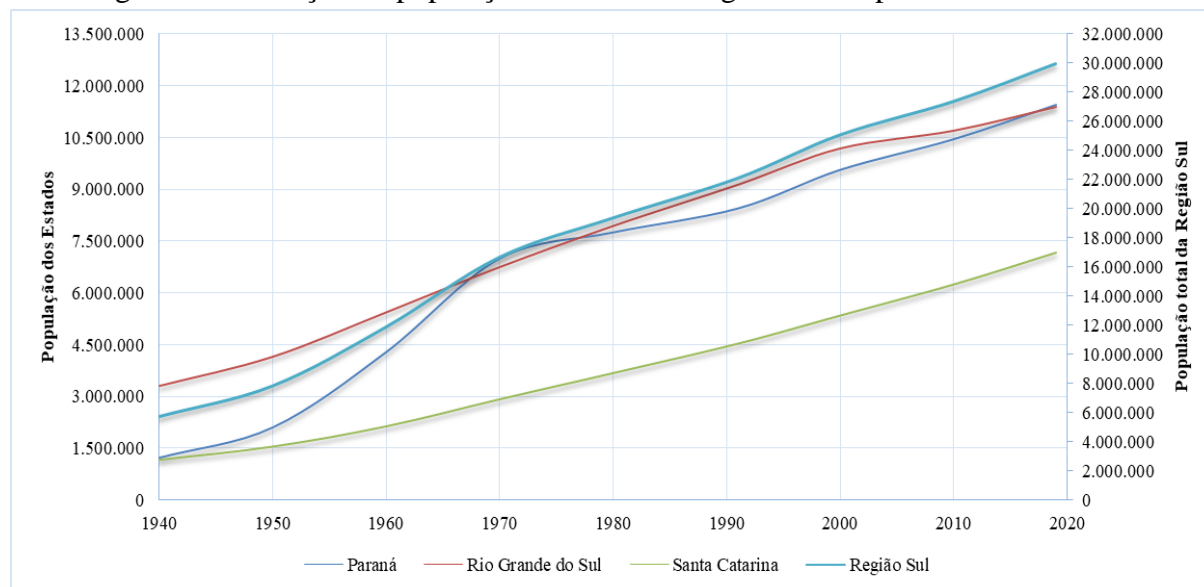


OBSERVADR





Figura 2 – Evolução da população residente na região Sul no período de 1940 a 2019



Fonte: "IBGE - Censo Demográfico" e IBGE - Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS – 2019.

Os dados demonstram que os três estados do Sul apresentaram uma taxa de crescimento crescente no período de 1940 até o final da década de 60. Neste período o estado do Paraná (PR) apresentou um crescimento de 103,09 % na sua população enquanto que, Santa Catarina (SC) e o Rio grande de Sul (RS) apresentaram, no mesmo período, um crescimento de 37,58% e 30,83% respectivamente. A partir do início da década de 70 a taxa de crescimento populacional é positiva mas decrescente em todos os estados da região. Considerando o período de 1940 a 2019, observa-se uma taxa crescimento acumulada de 824,87% no PR e de 508,04% e 242,62% em SC e RS.

O estudo da participação da população de cada um dos estados no total da região mostra que PR e SC apresentam um aumento na participação da população total da região Sul. Em 1940 tinham respectivamente 21,56% e 20,55% e em 2019 passaram a ter 38,14% e 23,90% da população total da região. Neste mesmo período o RS reduz sua participação no total da população de 57,90% para 37,95%.

No período estudado chama a atenção o comportamento da população do PR que de 1940 a 1970 aumentou de 1,2 milhões para 6,9 milhões com um aumento de 466,03% em três décadas se igualando à população do RS e, a partir deste ano estes dois estados passaram a ter uma evolução populacional muito próxima e em 2019 apresentam mais de 11 milhões de pessoas residentes.



## **EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE NO RS: UM OLHAR PARA AS REGIÕES INTERMEDIÁRIAS GAÚCHAS**

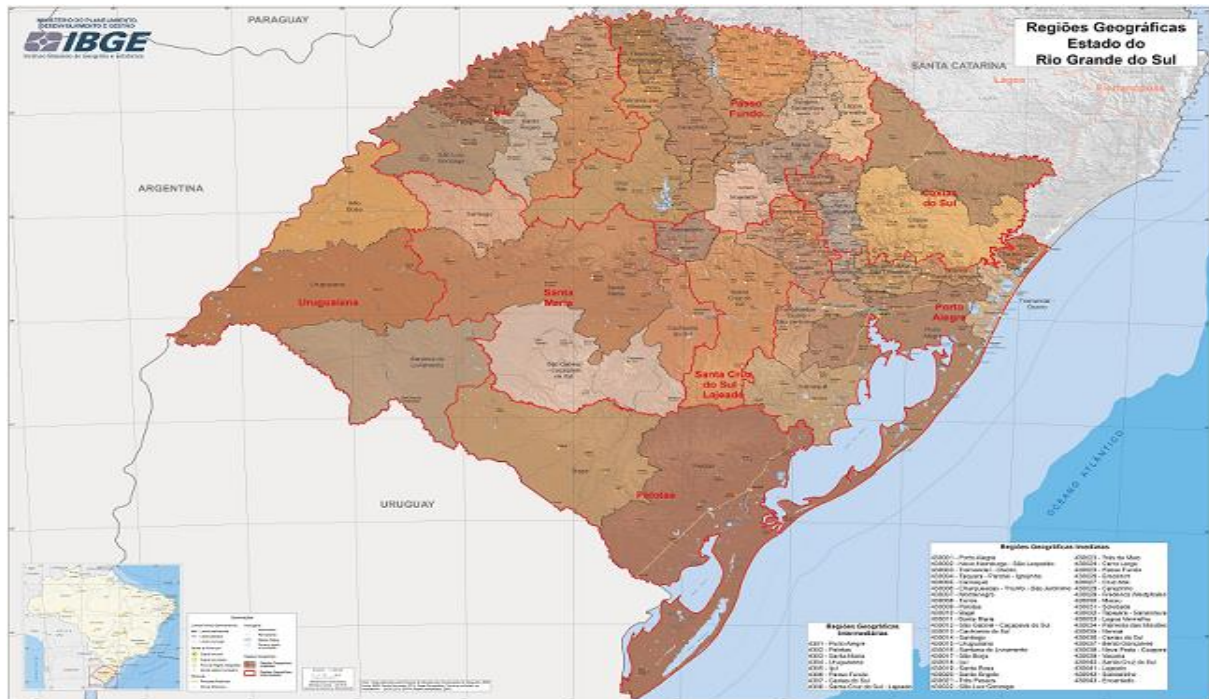
A seguir o estudo procura discutir o fluxo de pessoas residentes nas Regiões Intermediárias do Estado do RS. Tendo em vista a disponibilidade de dados por município, optou-se pela análise dos movimentos populacionais no âmbito das Regiões Intermediárias e Imediatas no período de 1970 a 2019.

Ao definir as Regiões Geográficas Intermediárias, em 2017, o IBGE determinou que elas correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas. Ao delimitar as Regiões Geográficas Intermediárias definiu a inclusão de Metrôpoles ou Capitais Regionais. Cada uma destas Regiões Intermediárias por sua vez está organizada a partir de Regiões Imediatas com seus respectivos municípios sede. Assim, o Estado do RS passou a ter 8 Regiões Intermediárias, quais sejam: Região Intermediária Ijuí (RII) com 77 municípios, organizados em 7 Regiões Imediatas; Região Intermediária Porto Alegre (RIPOA) com 90 municípios, organizados em 8 Regiões Imediatas; Região Intermediária Pelotas (RIP) com 24 municípios, organizados em 2 Regiões Imediatas; Região Intermediária Santa Maria (RISM) com 40 municípios, organizados em 4 Regiões Imediatas; Região Intermediária Uruguaiana (RIU) com 10 municípios, organizados em 3 Regiões Imediatas; Região Intermediária Passo Fundo (RIPF) com 144 municípios, organizados em 11 Regiões Imediatas; Região Intermediária Caxias do Sul (RICS) com 54 municípios, organizados em 4 Regiões Imediatas e Região Intermediária Santa Cruz do Sul (RISCS) com 58 municípios, organizados em 4 Regiões Imediatas.

A figura 3 apresenta o mapa do RS, no qual pode-se visualizar as regiões intermediárias e imediatas do estado, conforme classificação do IBGE.



Figura 3 – Regiões Intermediárias e Imediatas do RS – IBGE 2017



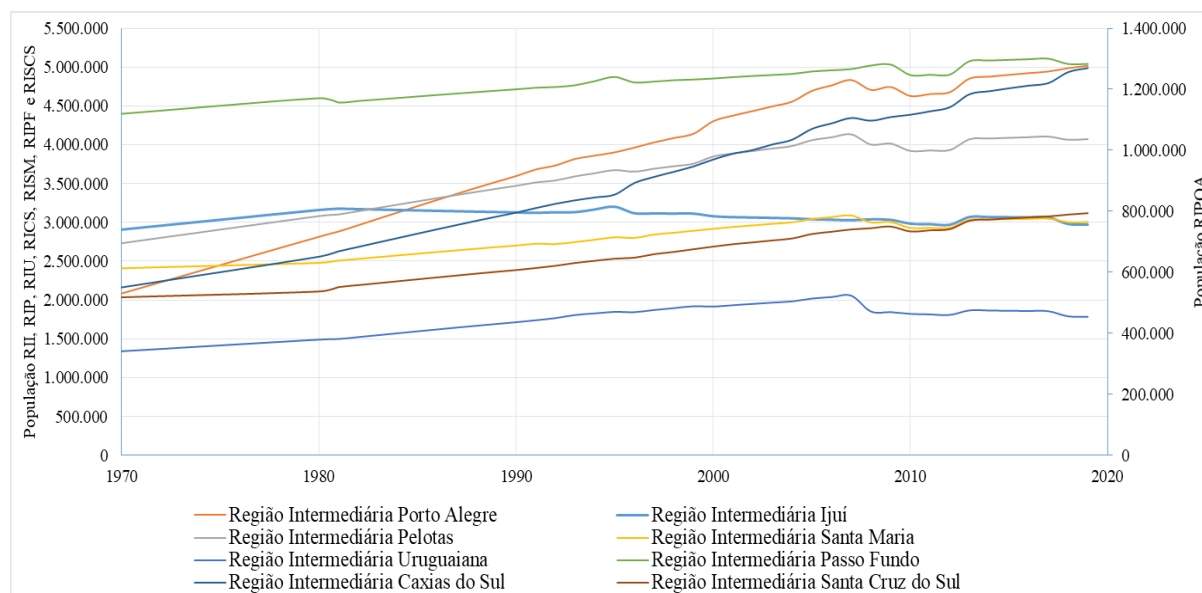
Fonte: IBGE, 2017.

Segundo os dados do IBGE, o Brasil tinha 94,50 milhões de residentes em 1970 e, em 2019 uma estimativa de 210,14 milhões de pessoas. Isto representa um aumento de 115,63 milhões de residentes o que equivale a uma taxa de crescimento populacional acumulada de 122,36%. No RS observa-se, para o mesmo período, uma expansão populacional de 6,75 para 11,37 milhões de pessoas, o que representa um aumento de 4,62 milhões de pessoas residentes e com uma taxa de crescimento acumulada de 68,42%, ou seja, a população gaúcha, em termos relativos, aumentou muito menos que a brasileira.

A figura 4 mostra a evolução da população residente nas 8 Regiões Intermediárias do RS.



Figura 4 – Evolução da População Residente nas Regiões Intermediárias do RS no período de 1970 a 2019



Fonte: "IBGE - Censo Demográfico" e IBGE - Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS – 2019.

Chama a atenção na figura 4 a evolução das Regiões Intermediárias Porto Alegre (RIPOA) e Caxias do Sul (RICS). Ambas apresentaram no período um crescimento muito superior ao observado no estado do RS bem como às demais Regiões Intermediárias. A RIPOA em 1970 tinha uma população residente de 2,08 milhões e em 2019 passou para 5,01 milhões de pessoas, com um incremento absoluto de mais de 2.93 milhões de pessoas. Esta variação representa uma taxa de crescimento acumulada de 140,57% com uma taxa média anual de 1,81%. Neste mesmo período, a RICS apresentou um incremento populacional de 719 mil pessoas e uma taxa de crescimento acumulada de 130,61% e uma taxa média anual de 1,72%. Em 1970 a região tinha uma população de 550 mil e em 2019 passou a ter 1,26 milhões de pessoas residentes.

Ainda chama atenção o comportamento populacional da RII, que no período estudado apresentou um incremento de apenas 16.351 pessoas na sua população total. A sua população em 1970 era de 740 mil pessoas e aumentou para 808 mil em 1981 e a partir de então a sua população foi sistematicamente diminuindo e em 2019 tem uma população total de 756 mil pessoas residentes. Fato semelhante ocorre com a RIU que apresenta crescimento populacional no período de 1970 a 2007 e após uma tendência de redução populacional mas tem um aumento absoluto de 113 mil pessoas residentes no período compreendido entre 1970 e 2019. Enquanto a RIU apresentou uma taxa de crescimento total de 33,16% no acumulado do período, a RII tem uma expansão acumulada de apenas 2,21% na sua população total.

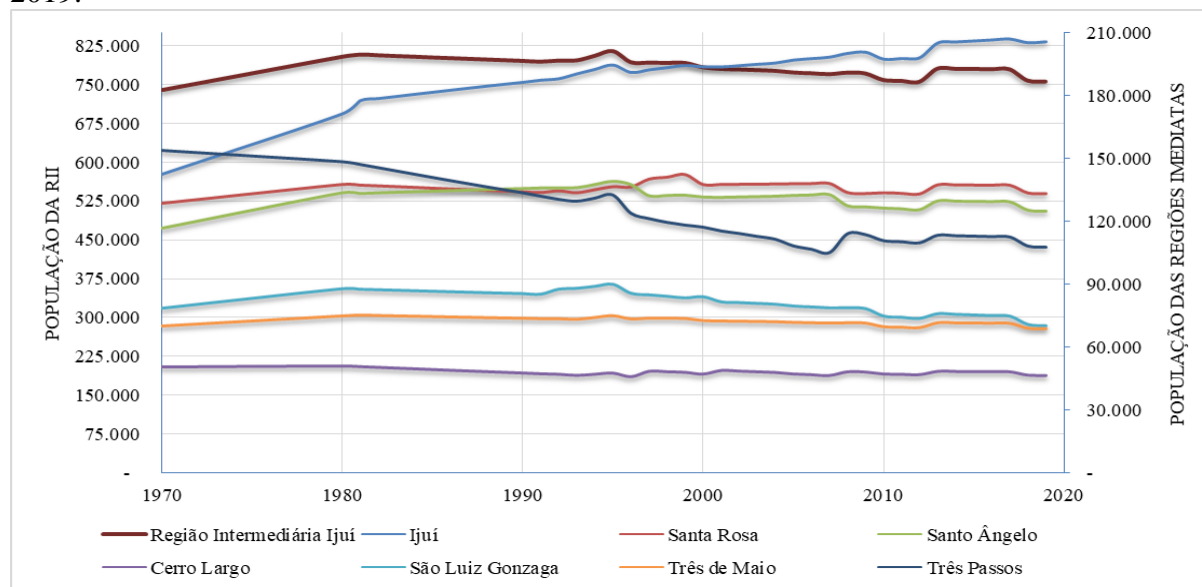


As demais regiões apresentam uma leve tendência de aumento populacional nas denominadas “Capitais Regionais” e no caso da RIPOA nas cidades no entorno de Porto Alegre, como Alvorada, Canoas, Gravataí, Viamão, Novo Hamburgo e São Leopoldo, entre outras. Nas demais Regiões Intermediárias percebe-se que a concentração maior é nas cidades com atividade industrial mais intensa ou então que oferecem de forma mais intensiva serviços associados à educação e à saúde.

## EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE NO RS: UM OLHAR PARA A REGIÃO INTERMEDIÁRIA IJUÍ

A RII contempla uma área total de 27 525,624 km<sup>2</sup> e 77 municípios, organizados em 7 Regiões Imediatas (RI) quais sejam: Região Imediata de Ijuí (RIIJ), composta por 16 municípios; Região Imediata de Santa Rosa (RISR) com 12 municípios; Região Imediata de Santo Ângelo (RISA) com 8 municípios; Região Imediata de Três Passos (RITP) com 16 municípios; Região Imediata de São Luiz Gonzaga (RISLG) com 9 municípios; Região Imediata de Três de Maio (RITM) com 8 municípios e; Região Imediata de Cerro Largo (RICL) com 8 municípios. A figura 5 apresenta a evolução da população em cada uma das 7 regiões imediatas que compõem a RII.

Figura 5 - Evolução da população residente nas Regiões Imediatas da RII, no período de 1970 a 2019.



Fonte: "IBGE - Censo Demográfico" e IBGE - Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS – 2019.

Da figura 5 pode-se destacar três aspectos: a redução da população na RITP; o crescimento da população na RIIJ; e o comportamento populacional das demais Regiões Imediatas. Uma análise geral dos dados populacionais demonstra que as Regiões imediatas de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo foram as únicas a apresentar uma evolução positiva durante o período e as demais apresentaram uma evolução negativa.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

De acordo com os dados da figura 5, a RITP é a que apresenta a maior redução relativa e absoluta de sua população. É também a única região imediata em análise que já na década de 70 apresentou queda na sua população. Em 1970 haviam 153.730 residentes na região e em 2019 a população era de apenas 107.721. Esta variação equivale a uma redução relativa de 29,93%, correspondendo a menos 46.009 pessoas residentes.

A análise da evolução da população residente dos 16 municípios da RITP, no período de 1970 a 2019, mostra que apenas o município de Redentora apresentou um crescimento populacional, mas de apenas 6 pessoas durante todo o período. Este município apresentou redução da população residente de 1970 até 2008 e, a partir deste ano, observa-se um pequeno crescimento anual em sua população total. Tal fato ocorre em função da implantação, a partir de 2007, de um frigorífico, cuja localização física está no município de Miraguai, no entanto próximo a um distrito de Redentora e boa parte dos trabalhadores passaram a residir neste distrito. Em 2015 o frigorífico ampliou suas atividades com a implantação de uma fábrica de rações.

Desta região, chama atenção o comportamento da população residente de Três Passos, que é o município sede da região imediata, bem como do município de Tenente Portela. Três Passos apresentou uma redução absoluta de 19.322 pessoas e Tenente Portela uma redução de 20.742 pessoas residentes durante o período estudado, o que equivale a uma redução de 44,70% e 60,60% respectivamente.

As regiões imediatas de São Luiz Gonzaga, Cerro Largo e Três de Maio também apresentam, para o período, uma redução na população residente. Esta redução é em valores absolutos igual a 8.536, 3.992 e 1.254 pessoas ou então uma redução relativa de 10,87%, 7,93% e 1,79% respectivamente. Durante este período e considerando as RISLG, RITM e RICL, apenas o município de São Pedro do Butiá apresentou um aumento na população residente, porém o aumento foi de apenas 78 pessoas e todos os demais municípios apresentam redução na sua população durante o período.

Importante destacar que, durante o período, os municípios sede destas três regiões imediatas apresentaram redução de sua população residente. Enquanto São Luiz Gonzaga, que em 1970 tinha uma população residente estimada de 41.061 pessoas, apresenta uma redução de 18,49%, Cerro Largo e Três de Maio apresentaram uma redução de 21,49% e 23,78% respectivamente. No caso de Cerro Largo cabe destacar que sua população total diminuiu de 1970 até 2009 e, a partir de então apresenta uma leve tendência de aumento. Vale lembrar, que esta data (2009) coincide com a implantação no município de um Campus da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

A RISA composta por 8 municípios apresenta um pequeno crescimento na sua população que, em termos absolutos, é de 8.186 pessoas residentes e que representa uma taxa de crescimento total de 7,02%. De 1970 a 1980 houve uma expansão da população igual a 13.970 e até 1996 percebe-se que a população continua a crescer, no entanto após este período a tendência é de redução da sua população residente. Em todo o período apenas o município de São Miguel das Missões tem uma variação positiva na população total residente, no entanto o crescimento é de apenas 262 pessoas. Santo Ângelo, município sede do região imediata, em 1970 tinha uma população total residente



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

de 80.754 e que aumentou para 93.667 pessoas em 1980 e, em 2019 passou a ter uma população de 77.593 pessoas o que equivale a uma redução de 3,91%. Neste período e considerando todos os municípios da RISA, o município de Giruá é o que apresenta a maior redução absoluta e relativa em sua população com uma queda de 9.421 pessoas e uma população estimada de 16.004 em 2019. Esta redução representa uma taxa de crescimento negativa de 37,05%.

A RISR na qual estão 12 municípios e cuja sede é Santa Rosa, apresentou para o período de 1970 a 2019 um crescimento de 3,70% na sua população total o que equivale ao aumento de 4.754 pessoas residentes e, em 2019 tem uma população total estimada de 133.218 residentes. Nesta região imediata, apenas o município de Santa Rosa apresentou para o período, um aumento na sua população total. Este município em 1970 tinha uma população de 39.550 e em 2019 passou a ter 73.254 residentes com um aumento absoluto de 33.704 ou então 85,22% no número de pessoas residentes. Por outro lado, os municípios de Tucunduva, Alecrim e Porto Lucena são os que apresentam as maiores reduções em sua população total, com reduções acima de 61,00% no número de residentes.

A RIIJ composta por 16 municípios é a que tem o maior crescimento populacional dentre as RI. Esta região imediata em 1970 tinha uma população total de 142.389 pessoas com aumento para 171.212 em 1980 e, em 2019, passou para um total de 205.591 pessoas residentes. Esta variação representa um aumento absoluto de 63.202 pessoas o que equivale a uma elevação de 44,39% em sua população total residente para o período em estudo. Neste período sete municípios apresentaram aumento na população total e os demais demonstram queda nos residentes. Dentre estes, o município de Ajuricaba apresenta a maior queda na população com uma redução de 4.625 pessoas, ou seja, 39,70% em sua população total e em 2019 tem uma população estimada de 7.024 pessoas residentes.

Nesta região imediata os municípios de Ijuí e Panambi, além de serem os que concentram a maior parte da população, também são os que apresentaram os maiores crescimentos populacionais. Panambi em 1970 tinha uma população de 16.193 pessoas e em 2019 passou a ter uma população total de 43.667 pessoas, o que representa um crescimento absoluto de 27.474 residentes e uma taxa de crescimento populacional de 169,67% para o período. No município de Ijuí, para o mesmo período, a população aumentou de 52.738 em 1970 para 83.475 pessoas residentes em 2019, o que equivale a um aumento populacional de 30.737 pessoas e uma taxa de crescimento total de 58,28% para todo o período.

Considerando a evolução da população da RII e de suas regiões imediatas e respectivos municípios, percebe-se que desde o início da década de 80 a região intermediária tem diminuído a sua população total, o que implica na perda de população para outras regiões mais dinâmicas no processo de desenvolvimento. Dentre as regiões imediatas apenas a RIIJ, RISR e a RISA tem demonstrado acréscimos na sua população total. Mas, na RISR e RISA a tendência é de que este processo cesse e seja substituído por uma redução na sua população total, haja visto uma constante redução no contingente de pessoas residentes. O comportamento desta região é sustentado pela evolução populacional no município de Santa Rosa que tem demonstrado uma expansão significativa na sua população. No período em análise tem uma taxa acumulada de 85,22%, o que



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

representa uma taxa média anual de 1,27%.

Estes dados mostram que a RIIJ é a mais dinâmica da região intermediária em termos de movimento populacional e, de acordo com a sua linha de tendência, a única que pode ainda apresentar um crescimento positivo. Este crescimento positivo é sustentado pela evolução na população do município de Ijuí e Panambi. Estes dois municípios têm taxa de crescimento média anual de 0,94% e 2,05% respectivamente, enquanto que a RII como um todo tem uma taxa média anual de crescimento de 0,75%.

Os municípios de Santa Rosa e de Panambi apresentam uma atividade produtiva fortemente influenciada pela atividade agroindustrial. Em Ijuí a atividade industrial também é importante, mas igualmente tem uma atividade fortemente centrada em serviços ligados à saúde e à educação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados sobre aos movimentos populacionais no Brasil e das Regiões intermediárias do Estado do RS demonstram claramente um fluxo de residentes em direção às metrópoles e para as regiões mais urbanizadas e com mais alternativas de emprego e de renda. A análise permite inferir que espaços geográficos mais pobres, com problemas climáticos e dependentes da agricultura, principalmente da familiar tendem a perder população para centros maiores e com atividades produtivas mais dinâmicas. O estudo permite elencar alguns elementos explicativos e que necessitam ser ampliados por futuras pesquisas.

Os dados relativos à fecundidade e mortalidade, ou ainda a taxa de natalidade e mortalidade, apesar de influenciarem o comportamento populacional como um todo, quando isolados para espacialidades menores e com as mesmas características, por exemplo numa determinada região intermediária, geralmente são muito próximos quando considerados os municípios que compõe tal região. Portanto, apesar de serem importantes, tendem a produzir os mesmos efeitos sobre a comportamento populacional e podem ser considerados como uma constante.

Outro elemento a ser considerado está associado ao processo de modernização da agricultura e à expansão da fronteira agrícola ocorrida durante o período no Paraná e Centro-Oeste e mais recentemente no Norte brasileiro. Este processo, ao mesmo tempo em que diminui a população pelo processo de emigração em algumas regiões, aumenta a população em outras espacialidades pelo processo de imigração. Aliado a este processo temos ainda o movimento populacional resultante do êxodo urbano em direção às cidades e metrópoles pela simples busca de emprego e renda.

Estes fenômenos são responsáveis pela criação de cidades e de certa forma, pelo processo de urbanização, e a definição de polos regionais que passaram a concentrar grandes contingentes populacionais. De outra parte tem-se ainda um conjunto de políticas públicas que privilegiaram determinadas espacialidades, concentrando atividades produtivas, emprego e renda.

Todos estes elementos são fundamentais para explicar, de forma geral, os movimentos



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

populacionais brasileiros e, portanto, também podem ser utilizados para entender a constituição populacional da RII. A análise dos seus dados deixa claro o impacto do processo de modernização da agricultura e urbanização observado. Municípios dependentes da pequena agricultura familiar, especialmente de minifúndios, durante o período analisado, apresentaram uma significativa redução em sua população. Tal fato pode ser confirmado pela tendência de redução da população em praticamente a totalidade das suas regiões imediatas.

O estudo evidencia que apenas três municípios apresentam tendência de aumento populacional: Ijuí, Panambi e Santa Rosa. Tal comportamento pode ser explicado pelas atividades produtivas que são desenvolvidas nestes municípios. Panambi e Santa Rosa tem a sua atividade produtiva baseada na indústria (agroindústria), enquanto que Ijuí, apesar de ter uma atividade industrial importante, tem investimentos significativos em duas atividades associadas aos serviços: a saúde e a Educação.

## REFERÊNCIAS

BRITO, Fausto. Deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos Avançados**. v. 20, n. 57. São Paulo. May./Aug. 2007.

BRITO, Fausto. Urbanização, Metropolização e Mobilidade Espacial da População: Um breve ensaio além dos números. In: Taller Nacional sobre “**Migración interna y desarrollo en Brasil: diagnóstico, perspectivas y políticas**”. Brasília, 2007. Disponível em: <https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/fbrito.pdf>

FEE. **Censo Demográfico: população 1970**. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/indicadores/populacao/censos-demograficos/>

IBGE. **Mapa das regiões intermediárias**. Disponível em: <http://www.iquali.com.br/noticia/105/IBGE-divulga-novas-Divises-Regionais-do-Brasil>

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25089-censo-1991-6.html?=&t=series-historicas>.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Pesquisas (DPE). **Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>

JARDIM, M. de L.; BARCELLOS, T. M. de. Os movimentos populacionais no Rio Grande do Sul: uma visão inter e intra-regional através dos Coredes. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.26, Número especial, p. 143-170, mai. 2005.

MARTINE, G. Adaptação dos migrantes ou sobrevivência dos mais fortes? In: MOURA, H. (Org.). **Migração interna: textos selecionados**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil S.A.,



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

1980.

MOURA, H. A. de; TEIXEIRA P. Tendências recentes do crescimento populacional. **Estudos Avançados**, USP, v.11, n.29, São Paulo, jan./abr. 1997, p.95-116.

OLIVEIRA, K. F de; JANNUZZI, P. de M. Motivos para migração no Brasil e retorno ao Nordeste: padrões etários, por sexo e origem/destino. **São Paulo em Perspectiva**. v. 19 n. 4, São Paulo, Oct./Dec. 2005.

SCP - SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. 4 ed, Porto Alegre: SCP, 1998. Data de atualização: 15 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/crescimento-populacional>

SOBREIRA, Daniel Pessini. A metrópole e seus deslocamentos populacionais cotidianos: o caso do deslocamento pendular na Região Metropolitana de Campinas. Campinas, SP : [s. n.], UNICAMP – **Dissertação de Mestrado**. 2007.

ZUANAZZI, P. T. Mudanças nos fluxos migratórios entre as mesorregiões do RS. In: **Carta de conjuntura da FEE**. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <http://carta.fee.tche.br/article/mudancas-nos-fluxos-migratorios-entre-as-mesorregioes-do-rs/>



OBSERVADR





### ST3 – DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS E REPERCUSSÕES NOS TERRITÓRIOS

## A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA NA REGIÃO DO COREDE NOROESTE COLONIAL E O DEBATE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

### THE DEMOGRAPHIC TRANSITION IN THE REGION OF COREDE NOROESTE COLONIAL AND THE DEBATE ON PUBLIC POLICIES

Larissa Zanela MENDES<sup>2</sup>, Alexia Ramos de ALMEIDA<sup>3</sup>, Airton Adelar MUELLER<sup>4</sup>

**Resumo:** O presente artigo analisa o processo de transição demográfica da região do Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial (Corede Norc), que abrange 11 municípios do Rio Grande do Sul. Tendo em vista que o estado se apresenta como uma das Unidades da Federação que mais possuem contingente idoso no Brasil, o objetivo deste estudo é verificar o comportamento demográfico do recorte geográfico escolhido, considerando que um dos municípios é polo regional em saúde, o que pode estar contribuindo com o aumento da longevidade da população residente. Pautado pela metodologia qualitativa, buscou-se apresentar o panorama geral da região através de dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010, separando os habitantes por grupos a fim de identificar aumentos ou reduções significativas, bem como trazer importantes aspectos para discussão. Como resultados, observou-se uma queda expressiva na fecundidade, bem como o aumento considerável da população idosa, indicando que a região está em processo acelerado de transição demográfica.

**Palavras-chave:** Transição Demográfica. Envelhecimento. Políticas Públicas. Desenvolvimento Regional.

**Abstract:** This article analyzes the process of demographic transition in the region of the Regional Development Council of Noroeste Colonial (Corede Norc), which covers 11 municipalities in Rio Grande do Sul. Bearing in mind that the state presents itself as one of the Federation Units that most have an elderly contingent in Brazil, the objective of this study is to verify the demographic behavior of the chosen geographical area, considering that one of the municipalities is a regional health center, which may be contributing to the increase in the longevity of the resident population. Based on the qualitative methodology, we sought to present the general panorama of the region through data from the Demographic Censuses of 2000 and 2010, separating the inhabitants by groups in order to identify significant increases or decreases, as well as bringing important aspects

<sup>1</sup> A realização das pesquisas que resultaram neste artigo contou com apoio da FAPERGS, no âmbito do Edital 04/2019 - Auxílio Recém Doutor-ARD.

<sup>2</sup> Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ) e bolsista PROSUC/CAPEIS. Mestra em Políticas Públicas e graduada em Ciências Sociais - Ciência Política pela Universidade Federal do Pampa. E-mail: larissa.mendes@sou.unijui.edu.br.

<sup>3</sup> Graduanda em Enfermagem pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). E-mail: alexia.almeida@sou.unijui.edu.br

<sup>4</sup> Docente no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (Mestrado e Doutorado) da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). E-mail: airton.muller@unijui.edu.br.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

for discussion. As a result, a significant drop in fertility was observed, as well as a considerable increase in the elderly population, indicating that the region is undergoing an accelerated process of demographic transition.

**Keywords:** Demographic Transition. Aging. Public Policy. Regional Development.

## INTRODUÇÃO

Desde o século XX, o Brasil e o mundo vivenciam uma significativa alteração na sua dinâmica demográfica. Tal modificação inclui uma queda brusca na taxa de fecundidade, diminuição da mortalidade, e o crescimento da expectativa de vida ao nascer. A taxa de fecundidade brasileira, que era de 6,28 filhos por mulher na década de 1960, passou para 1,90 filhos em 2010, o que representa aproximadamente 70% de redução. Neste mesmo período, a esperança de vida cresceu 25 anos, chegando, em média, a 73,4 anos no ano de 2010. Somado a isso, calcula-se que a média de pessoas com 60 anos ou mais se aproximará de 30% da população total do país em 2050 (CARNEIRO *et al.*, 2013).

Um dos efeitos mais flagrantes da queda na fecundidade é o declínio do crescimento populacional. De acordo com Moreira (2013), no período em que a fecundidade começou a reduzir durante a década de 60, o percentual de crescimento demográfico era de 3,0% ao ano; enquanto que entre os anos 90 e 2000, este número caiu para 1,6%. Esses percentuais se traduzem no baixo quantitativo de nascimentos de crianças e no envelhecimento populacional. O aumento da longevidade está não somente modificando o perfil epidemiológico do Brasil com o crescimento da morbimortalidade por meio de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), como está colocando em pauta as discussões sobre questões de previdência e saúde, haja vista que os gastos públicos tendem a aumentar (CARNEIRO *et al.*, 2013).

Segundo dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010), a população idosa no ano de 2010 era de 20,6 milhões de pessoas. Uma projeção divulgada pelo instituto no mesmo ano previu um crescimento médio anual de cerca de um milhão de idosos para os 10 anos seguintes. Entretanto, em 2016 o número de pessoas idosas superou as estimativas feitas em 2010, chegando a um aumento de 9 milhões (BRASIL, 2018). O estado do Rio Grande do Sul possui em torno de 12,7% de idosos dentre a sua população e estimativas apontam que, em 2060, esse percentual poderá chegar a 29% (RIO GRANDE DO SUL, 2019), já sendo a Unidade da Federação que mais concentra pessoas idosas no Brasil (PORTAL DO ENVELHECIMENTO, 2018).

Dentro deste quadro de expansão do segmento idoso, esse público passa a ocupar ainda mais o papel de consumidor de bens e produtos específicos à sua atual situação, além do fato de que será necessária a ampliação dos serviços sociais e o acesso, principalmente aqueles vinculados a saúde e infraestrutura das cidades. Além disso, é provável que haja um crescimento nos deslocamentos populacionais, pois o envelhecimento vem acompanhado de limitações das capacidades físicas ou cognitivas (MOREIRA, 2013). Considerando que o Rio Grande do Sul se destaca como um dos entes que mais possuem idosos no Brasil, o objetivo deste artigo é analisar como ocorre o processo de transição demográfica da região do Conselho Regional de Desenvolvimento Noroeste Colonial



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

– Corede Norc, tendo um município que é referência regional em saúde (COREDE, 2017), fato que pode estar colaborando com o aumento da longevidade da população residente na região.

Pautado pela metodologia qualitativa, para o estudo aqui proposto foram utilizadas informações disponibilizadas pelos Censos Demográficos de 2000 e 2010 (IBGE, 2000; 2010). Além desta introdução, o texto foi estruturado em dois tópicos e considerações finais, fazendo uma breve exposição sobre a transição demográfica no Brasil, apresentando e analisando os dados da região escolhida a fim de ampliar a discussão sobre o tema e em como tais fatores poderão influenciar no delineamento de novas políticas públicas.

## A FECUNDIDADE E O ENVELHECIMENTO NO BRASIL

No mundo todo, a Taxa de Fecundidade Total (TFT) caiu de 4,91 filhos por mulher na década de 60 para 2,45 no ano de 2010. Nos países desenvolvidos, essa queda iniciou no final do século XIX, enquanto que nos países em desenvolvimento, começou apenas no final do século XX. Ainda assim, tal redução da fecundidade nos países em desenvolvimento está acontecendo rapidamente, quando se compara com os países desenvolvidos. Como mencionado na introdução deste artigo, entre 1960 e 2010, houve uma redução de 70% da fecundidade brasileira, ao passo que a Inglaterra e a Suécia levaram 60 anos para que a taxa reduzisse em 50% entre os anos de 1870 e 1930. O envelhecimento populacional nada mais é do que a principal consequência de um processo de transição demográfica (CARNEIRO *et al.*, 2013).

A transição da fecundidade reflete a mudança de um período com altos índices de nascimentos por mulher, para outro no qual os números se posicionam em estágios mais baixos. Mesmo que o número de nascimentos em ambos os períodos se mantenha por muito tempo, eles não voltam a alcançar a média percebida antes da transição. O declínio da fecundidade também modifica o padrão etário, ou seja, as faixas de idade em que as mulheres costumam ter seus filhos (CAMPOS; BORGES, 2015).

Oliveira (2016) explica que, desde os anos 1980, o Brasil percorre uma fase no contexto populacional denominada “bônus demográfico”, ou seja, em decorrência da queda dos níveis de fecundidade, a estagnação demográfica faz crescer significativamente a População Economicamente Ativa (PEA) – correspondente as faixas de 15 a 64 anos –, e dessa forma diminui a Razão de Dependência Total. De acordo com o Boletim Regional do Banco do Brasil (2015, p. 104), “a razão de dependência demográfica pressupõe que jovens e idosos de uma população são dependentes economicamente dos demais. Nesse sentido, é um indicador do contingente que é suportado pela população potencialmente produtiva”.

Sendo assim, o número de pessoas em faixas etárias aptas a trabalhar seria maior em relação os segmentos mais jovens, de 0 a 14 anos, e dos idosos, 65 anos em diante. Ainda de acordo com este autor, tal mudança na dinâmica demográfica poderia ser um motor para o desenvolvimento socioeconômico, além de gerar riqueza, tendo em vista que no início do bônus a população idosa ainda é pequena e os sistemas de previdência social não sofreriam impacto expressivo (OLIVEIRA, 2016). Entretanto:



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

a primeira década de “bônus demográfico” ficou conhecida como a “década perdida”. O país só começou a retomar o desenvolvimento econômico em meados dos anos 1990, de modo que muito pouco foi aproveitado nos primeiros 15 anos. Os gargalos estruturais, entre outros, na educação, saúde, saneamento básico, mercado de trabalho e infraestrutura produtiva, agravados pela implementação de um modelo neoliberal de desenvolvimento, contribuíram para inibir ainda mais o aproveitamento das vantagens oferecidas pela dinâmica populacional brasileira (OLIVEIRA, 2016, p. 2).

Com base nas projeções para os próximos anos, a tendência é de continuidade da queda na taxa de fecundidade e crescimento da longevidade brasileira. Isso significa que cada vez mais a população envelhecerá, e com o baixo quantitativo de nascimentos a população economicamente ativa vai diminuir, e a razão de dependência dos idosos tende a aumentar cada vez mais. De acordo com o Quadro 1, a taxa de fecundidade do país que era de 2,32 filhos por mulher em 2000, cairá para 1,66 filho por mulher em 2060. A região Sudeste tinha a menor taxa de fecundidade em 2000 – 2,07 filhos por mulher, e permanecerá sendo a menor em 2060, com 1,61 filho por mulher. Analisando por estados, a menor taxa no ano de 2000 era de Goiás; em 2060 a menor taxa tende a ser do Distrito Federal. No Rio Grande do Sul, em 2000 a taxa era 2,13 filhos por mulher, chegou a 1,68 filho por mulher em 2018 e permanecerá igual até 2060.

Tabela 1: Taxas de fecundidade do Brasil e UFs 2000-2060

### Taxas de fecundidade



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Unidades da Federação	Estimadas					Projetadas				
	2000	2010	2015	2018	2020	2030	2040	2050	2060	
<b>Brasil</b>	<b>2,32</b>	<b>1,75</b>	<b>1,80</b>	<b>1,77</b>	<b>1,76</b>	<b>1,72</b>	<b>1,69</b>	<b>1,67</b>	<b>1,66</b>	
<b>Norte</b>	<b>3,14</b>	<b>2,21</b>	<b>2,11</b>	<b>2,03</b>	<b>2,00</b>	<b>1,88</b>	<b>1,83</b>	<b>1,81</b>	<b>1,80</b>	
<b>Rondônia</b>	2,55	1,84	1,88	1,88	1,87	1,82	1,79	1,77	1,76	
<b>Acre,</b>	3,94	2,45	2,37	2,22	2,14	1,89	1,80	1,77	1,75	
<b>Amazonas</b>	3,43	2,47	2,39	2,28	2,22	2,01	1,89	1,83	1,79	
<b>Roraima</b>	3,50	2,48	2,30	2,31	2,25	2,06	1,99	1,96	1,95	
<b>Pará</b>	3,09	2,14	1,99	1,92	1,89	1,82	1,80	1,80	1,80	
<b>Amapá</b>	3,82	2,55	2,29	2,11	2,04	1,86	1,82	1,80	1,80	
<b>Tocantins</b>	2,73	2,03	1,96	1,93	1,91	1,83	1,80	1,79	1,78	
<b>Nordeste</b>	<b>2,59</b>	<b>1,82</b>	<b>1,78</b>	<b>1,75</b>	<b>1,73</b>	<b>1,69</b>	<b>1,67</b>	<b>1,66</b>	<b>1,66</b>	
<b>Maranhão</b>	3,25	2,12	1,95	1,93	1,90	1,83	1,81	1,80	1,80	
<b>Piauí</b>	2,70	1,80	1,77	1,76	1,75	1,71	1,70	1,69	1,69	
<b>Ceará</b>	2,60	1,75	1,74	1,70	1,69	1,66	1,65	1,64	1,64	
<b>Rio Grande do Norte</b>	2,45	1,73	1,72	1,65	1,65	1,64	1,64	1,64	1,64	
<b>Paraíba</b>	2,45	1,76	1,79	1,76	1,74	1,69	1,67	1,65	1,64	
<b>Pernambuco</b>	2,46	1,79	1,83	1,76	1,74	1,68	1,66	1,65	1,64	
<b>Alagoas</b>	2,90	2,00	1,83	1,76	1,74	1,69	1,68	1,68	1,68	
<b>Sergipe</b>	2,68	1,82	1,78	1,74	1,72	1,67	1,66	1,65	1,65	
<b>Bahia</b>	2,37	1,73	1,68	1,69	1,68	1,64	1,63	1,62	1,62	
<b>Sudeste</b>	<b>2,07</b>	<b>1,63</b>	<b>1,73</b>	<b>1,70</b>	<b>1,70</b>	<b>1,68</b>	<b>1,65</b>	<b>1,63</b>	<b>1,61</b>	
<b>Minas Gerais</b>	2,14	1,57	1,62	1,62	1,61	1,60	1,58	1,57	1,55	
<b>Espírito Santo</b>	2,17	1,73	1,85	1,83	1,83	1,79	1,75	1,71	1,67	
<b>Rio de Janeiro</b>	2,03	1,59	1,75	1,74	1,73	1,68	1,64	1,59	1,55	
<b>São Paulo</b>	2,04	1,67	1,77	1,72	1,72	1,70	1,68	1,67	1,65	
<b>Sul</b>	<b>2,15</b>	<b>1,63</b>	<b>1,77</b>	<b>1,74</b>	<b>1,74</b>	<b>1,72</b>	<b>1,71</b>	<b>1,69</b>	<b>1,68</b>	
<b>Paraná</b>	2,19	1,72	1,80	1,80	1,79	1,76	1,74	1,71	1,68	
<b>Santa Catarina</b>	2,10	1,60	1,74	1,74	1,74	1,72	1,71	1,69	1,68	
<b>Rio Grande do Sul</b>	2,13	1,56	1,74	1,68	1,68	1,68	1,68	1,68	1,68	
<b>Centro-Oeste</b>	<b>2,16</b>	<b>1,77</b>	<b>1,90</b>	<b>1,87</b>	<b>1,85</b>	<b>1,80</b>	<b>1,75</b>	<b>1,69</b>	<b>1,63</b>	
<b>Mato Grosso do Sul</b>	2,33	1,92	2,04	2,02	2,01	1,96	1,91	1,85	1,80	
<b>Mato Grosso</b>	2,35	1,88	2,08	2,06	2,05	1,99	1,92	1,86	1,80	
<b>Goiás</b>	2,02	1,69	1,82	1,79	1,77	1,72	1,66	1,61	1,55	
<b>Distrito Federal</b>	2,13	1,65	1,71	1,68	1,67	1,63	1,59	1,54	1,50	

Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2018.

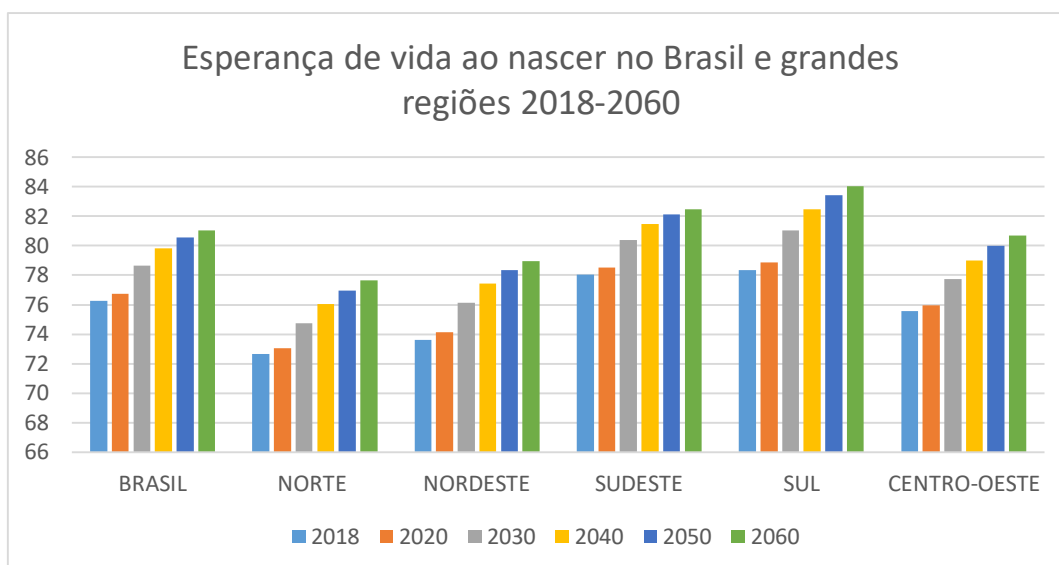
Conforme os dados do Gráfico 1, a esperança de vida ao nascer no Brasil era de 76, 25 anos em 2018 e será de 81,04 anos em 2060. A região Norte continuará tendo a menor expectativa de vida em 2060, com 77,64 anos, enquanto que o Sul lidera como sendo a região com a maior faixa etária, podendo chegar a 84,04 anos até o horizonte da projeção.

Gráfico 1: Esperança de vida ao nascer no Brasil e grandes regiões 2018-2060



OBSERVADR

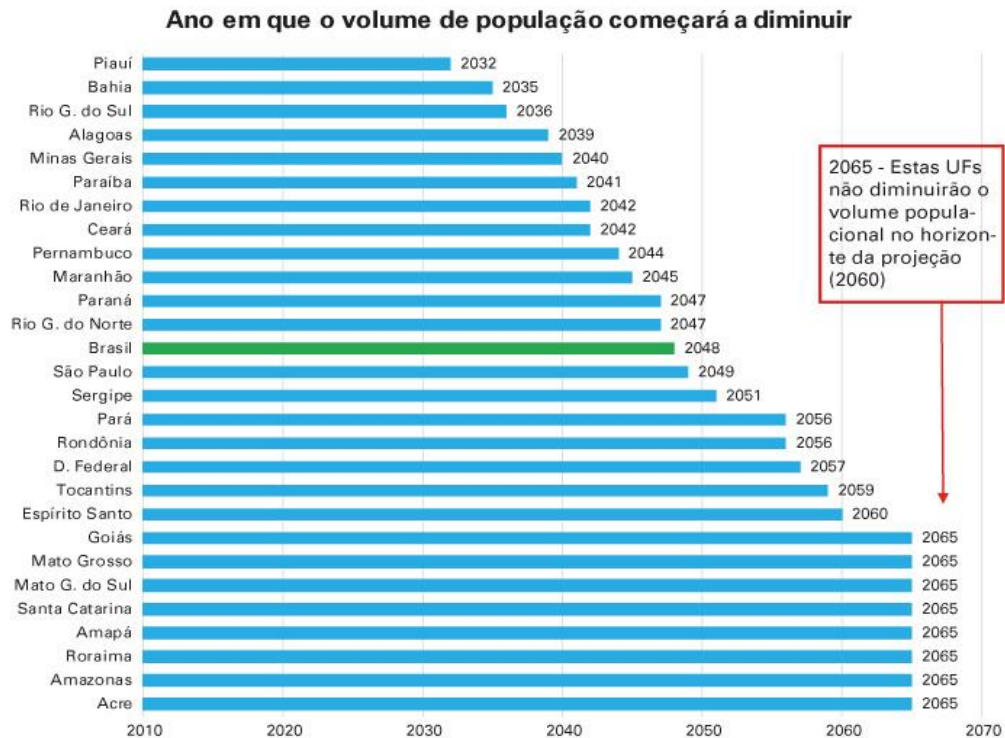




Fonte: IBGE. Diretoria de pesquisas. Coordenação de população e indicadores sociais, 2018.

Como pode-se verificar, a dinâmica de alteração da fecundidade e da mortalidade será distinta em cada uma das regiões do país, acarretando em assimetrias no desenvolvimento socioeconômico, muito embora a tendência de queda nas taxas esteja presente em todas. Tal fato trará consequências não somente no volume, mas também na estrutura da população, considerando que haverá redução número de nascimentos abaixo do nível de reposição e o aumento de pessoas idosas, ocasionando um maior número de óbitos em um determinado período do futuro (OLIVEIRA, 2016). Segundo o IBGE (2018), o país atingirá uma estimativa 233,2 milhões de pessoas até 2047, começando a cair gradualmente nos anos que seguem, até chegar a 228,3 milhões em 2060.

Gráfico 2: Ano em que o volume de população começará a diminuir



Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2018.

Deve-se salientar que essa alteração na pirâmide etária poderá causar um forte impacto na população economicamente ativa, onde o grupo etário com 40 anos ou mais será maior que os segmentos mais jovens (BRASIL, 2018). Isso pode ser visto na projeção da razão de dependência para o ano de 2060, em que os idosos dependerão fortemente da população apta a trabalhar.

Tabela 2: Razão de dependência 2010-2060

Razão de Dependência			
Ano	Jovens	Idosos	Total
2010	36,32	10,77	47,09
2060	24,61	42,62	67,23

Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2018.

Oliveira (2016) ressalta que o bônus demográfico brasileiro poderá ter seu fim a partir de 2020, já que a relação entre a PEA e a população não ativa voltará a crescer. Estima-se que em 2060 serão 66 idosos para cada 100 pessoas ativas, e 21,6 crianças para o mesmo grupo ativo. O índice de envelhecimento calculado será de 100 crianças para cada 206 idosos – realidade já vivida pelos países desenvolvidos. Além disso, a população economicamente ativa sofrerá os efeitos das mudanças demográficas já que o seu contingente também acompanhará o processo de envelhecimento, e com isso, calcula-se uma possível redução da PEA jovem e o aumento da PEA madura, onde a produtividade começa a ser menor.

Portanto, será cada vez mais necessário abrir espaço para discussões e análises sobre os efeitos



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

que a diminuição da fecundidade e o envelhecimento da população poderão causar em um futuro não tão distante. O Rio Grande do Sul, de acordo com Gráfico 2, começará a diminuir a sua população já em 2036; por isso, reforça-se a curiosidade em compreender como está ocorrendo o processo de transição demográfica na região do Corede Norc, tendo em vista que possui um município que é polo regional em saúde, o que pode ser um dos fatores que contribui para o aumento da longevidade.

## A REGIÃO DO COREDE NORC

A região do Conselho Regional de Desenvolvimento Noroeste Colonial (Corede Norc) abrange 11 municípios: Ajuricaba, Augusto Pestana, Bozano, Catuípe, Condor, Coronel Barros, Ijuí, Jóia, Nova Ramada, Panambi e Pejuçara. É pertencente também à Mesorregião Noroeste Rio-Grandense, composta por 13 microrregiões e 2016 municípios (COREDE, 2017). Ainda de acordo com informações disponibilizadas pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento (COREDE, 2017), dentre as regiões pertencentes à Região Funcional de Planejamento 7, o Corede Norc é o único que demonstra crescimento populacional, levando em consideração que o Rio Grande do Sul nas últimas décadas está apresentando um reduzido crescimento demográfico – sendo este o menor do país.

O PED (COREDE, 2017) ainda chama atenção para a transição demográfica que está em processo na região. Na análise exposta no plano, já se verifica a preocupação com a redução nas taxas de natalidade aliada ao aumento na expectativa de vida da população. Os dados que seguem abaixo são referentes aos censos demográficos de 2000 e 2010, e apresentam um panorama geral dos 11 municípios quanto a sua população:

Tabela 3: População dos municípios do Corede Norc



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Municípios	Censo 2000	Censo 2010	0 a 14 anos 2000	0 a 14 anos 2010	15 a 64 anos 2000	15 a 64 anos 2010	65 anos ou mais 2000	65 anos ou mais 2010
<b>Ajuricaba</b>	7.709	7.255	1.837	1.335	5.151	4.948	721	972
<b>Augusto Pestana</b>	7.799	7.096	1.741	1.147	5.194	4.891	864	1.058
<b>Bozano</b>	2.345	2.200	525	380	1.558	1.485	262	335
<b>Catuípe</b>	10.198	9.323	2.363	1.665	6.870	6.364	965	1.294
<b>Condor</b>	6.491	6.552	1.758	1.422	4.222	4.469	511	661
<b>Coronel Barros</b>	2.454	2.459	459	395	1.732	1.681	263	383
<b>Ijuí</b>	75.735	78.915	19.056	15.527	50.756	55.366	5.923	8.022
<b>Jóia</b>	8.284	8.331	2.346	1.910	5.365	5.597	573	824
<b>Nova Ramada</b>	2.723	2.437	624	448	1.859	1.685	240	304
<b>Panambi</b>	32.610	38.058	8.524	7.934	21.892	27.185	2.194	2.939
<b>Pejuçara</b>	4.189	3.973	1.109	749	2.760	2.765	320	459
<b>Total</b>	160.537	166.599	40.342	32.912	107.359	116.436	12.836	17.251

Fonte: IBGE. Censos demográficos de 2000 e 2010.

Em primeira análise, percebe-se que os dois municípios mais populosos – Panambi e Ijuí – foram aqueles que mais aumentaram o seu contingente, com crescimento 16,7% e 4,2%, respectivamente. Os municípios que mais perderam população foram Nova Ramada, com -10,5% habitantes, seguido de Augusto Pestana com -9% e Catuípe com -8,6%. Os demais municípios não tiveram perdas e/ou ganhos populacionais significativos. Muito embora alguns municípios tenham perdido população, o saldo da região Corede Norc foi positivo, tendo um crescimento de 3,8% no período de 2000 a 2010, corroborando com o exposto no PED (COREDE, 2017).

Agora, quando estes dados são esmiuçados, encontram-se informações preocupantes quanto ao número de crianças de 0 a 14 anos. Todos os municípios da região, sem exceção, tiveram uma redução de crianças, demonstrando uma intensa queda na fecundidade. As diminuições mais relevantes foram as de Augusto Pestana (-34,1%) e Pejuçara (-32,5%). A menor redução foi a de Panambi (-6,9%), o que ainda pode ser considerado alto, visto que esse percentual se traduz em um quantitativo de 590 crianças. No total, a região reduziu em 18,4% este número, confirmando a tendência brasileira e estadual de declínio da fecundidade.

No que diz respeito à população economicamente ativa, a região teve um aumento de 8,4%, o que demonstra que, mesmo com a redução na fecundidade no período de 10 anos – o que por ventura poderia afetar a PEA, já que as crianças de 5 a 14 anos em 2000 passariam a fazer parte da faixa etária dos 15 aos 64 anos em 2010 – até o recorte temporal escolhido para a análise, os municípios ainda não estariam sentindo de modo considerável os efeitos da mesma. O maior percentual de redução da PEA foi Nova Ramada (-9,4%) seguido de Catuípe (-7,4%). O município que mais cresceu em população com idade ativa foi Panambi (24,2%), seguido de Ijuí (9,09%). Tal fato pode ter se dado, também, em virtude das migrações. Os municípios de Panambi e Ijuí possuem economia mais diversificada quando comparados aos demais da região; o que pode ter estimulado



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

a migração de pessoas advindas de outras localidades em busca de emprego e oportunidades.

Ao contrário da fecundidade que está reduzindo, o envelhecimento na região do Corede Norc está acontecendo de forma acelerada: todos os municípios estão com percentuais significativos de habitantes com 65 anos ou mais. Coronel Barros se destaca como o município que mais aumentou o segmento idoso entre 2000 e 2010 (45,6%), e na sequência vem Jóia (43,8%) e Pejuçara (43,4%). Augusto Pestana foi o município com menor contingente (22,4%). A região, como um todo, aumentou 34,4% a população desta faixa etária, reforçando o fato de que, ter na sua composição um município que é referência em saúde poderia estar aumentando a longevidade da população que reside na região. Também demonstra a relevância da temática e o quanto importante é se pensar políticas públicas que contemplem cada vez mais as necessidades deste público-alvo que só cresce no Brasil, no estado do Rio Grande do Sul e na região.

Neste sentido, existem alguns aspectos que essencialmente devem ser pensados, de acordo com Oliveira (2016): a educação, a saúde e atenção à pessoa idosa, bem como a previdência. O quantitativo de crianças e adolescentes vêm caindo nos últimos anos, como resultado mais instantâneo da redução da fecundidade. Em tese, isso poderia gerar um alívio para os gestores públicos e educacionais, já que seriam menos alunos nas salas de aula, menos recursos para a execução das atividades e infraestrutura; assim a educação poderia ser de maior qualidade. No entanto, é sabido que a situação do Rio Grande do Sul é grave. Esta e outras Unidades da Federação seguem passando por sérios problemas financeiros – com atraso e parcelamento de salários do funcionalismo público, corte de gastos, extensas dívidas com a União, entre outras crises – o que poderá resultar no fechamento de diversas unidades escolares com menor contingente de alunos e até mesmo restringir o acesso ao ambiente escolar para muitas crianças e adolescentes.

Sabe-se também que a região Corede Norc possui um excelente Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), que no bloco Educação, registrou 0,768, sendo classificada como a quarta melhor região nesta área e superando o índice estadual de 0,679 (COREDE, 2017). O fato é que, mesmo a educação da região tendo bons resultados, além escolas municipais e privadas, instituições de ensino superior públicas, privadas e comunitárias, os municípios da região poderão começar a sentir em breve os efeitos do declínio da fecundidade, e posteriormente em como a crise do estado afetará esta área. Em síntese, a educação é o canal primordial de capacitação e formação de uma força de trabalho mais qualificada, preparada para o mercado e com condições de criar, inovar e propiciar o desenvolvimento dos municípios enquanto região, do estado e do país. Com o envelhecimento populacional, a dependência dos idosos sobre a população economicamente ativa – se as projeções se confirmarem, e tudo leva a crer que sim –, só tende a aumentar. É necessário e indiscutível que se invista vigorosamente na educação e na qualidade do sistema de ensino para se fazer mais, com menos.

Com relação à saúde, a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) por meio da Lei 8.080/1990 foi um grande passo para a democratização da saúde no Brasil, e propicia a milhões de pessoas o acesso à saúde em situação de gratuidade (BRASIL, 1990). No entanto, além de não ter sido universalizado em todo o território, o SUS encontra duas grandes dificuldades que acabam por interferir em todo o seu funcionamento: a) os recursos designados para o financiamento e



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

operacionalização do sistema que está muito abaixo do necessário para suprir a demanda; e b) as insuficiências da gestão do SUS em âmbito local, onde existe também a baixa resolutividade da rede de atenção básica e o reduzido quantitativo de profissionais de saúde (REIS; ARAÚJO; CECÍLIO, 2012).

Outro fator que é determinante para o bom funcionamento do SUS é o aspecto político. Com base em Carvalho (2003, p. 21) “o orçamento é construído de acordo com as vontades políticas do momento, que podem ou tender para o social ou para a satisfação de interesses econômicos”. Com o envelhecimento acelerado, a ocorrência de doenças crônicas não-transmissíveis como as cardíacas, cerebrais e respiratórias terão maior frequência ambulatorial aliadas a períodos de internações hospitalares mais longos, aumentarão substancialmente os gastos públicos em saúde, principalmente se levar em consideração que se terá maior dispêndio de dinheiro com medicamentos fabricados por grandes indústrias farmacêuticas (OLIVEIRA, 2016). O aumento da longevidade na região já pode ser percebido pela equipe técnica responsável pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento, dado que essa questão foi considerada uma das fragilidades expostas na Matriz de Forças e Fraquezas, Oportunidades e Ameaças (FOFA):

A longevidade e o aumento de idosos demandam o aprimoramento da atenção básica à terceira idade por meio de um conjunto articulado de ações e a capacitação de mais profissionais na área de geriatria (enfermeiros, nutricionistas, fisioterapeutas, médicos, etc.) (COREDE, 2017, p. 63).

No bloco saúde, o Corede Norc está na quarta posição entre os melhores índices, com 0,865. Igualmente como na educação, está acima do índice estadual, que é de 0,809 (COREDE, 2017). O município de Ijuí é polo regional em saúde e referência em serviços de alta complexidade em tratamentos de oncologia e cardiologia, o que pode ser um atrativo para migrações até mesmo do segmento idoso na intenção de acessar os serviços de saúde disponíveis. Pensar a saúde pública não constitui uma tarefa simples; e os municípios da região, principalmente Ijuí, deverão elaborar alternativas que visem atender às necessidades deste grupo etário, o que inclui melhorar a infraestrutura das cidades, desde acessibilidade como placas informativas e que facilitem a locomoção do idoso, ampliar a rede de atendimentos das unidades básicas de saúde do município, aumentando o número de profissionais capacitados para o tratamento e prevenção de doenças e agravos, além dos serviços de reabilitação, buscando cada vez mais resolver os problemas de saúde nos centros de atendimento de baixa e média complexidade para não sobrecarregar ainda mais os hospitais e unidades de Pronto Atendimento (PA's).

No que diz respeito ao sistema previdenciário brasileiro, no ano de 2019 foi aprovada uma reforma que modifica desde a alíquota de contribuição até a idade para se aposentar, dentre outras alterações, com a justificativa de que se levou em consideração o aumento da expectativa de vida da população, bem como o cenário de crise destacado pelo Governo Federal. Oliveira (2016) explica que o debate sobre a previdência normalmente é trazido para pauta de maneira tendenciosa, sempre sinalizando a existência de um déficit que ficará pior com o envelhecimento populacional, pois este causará uma debilidade nas contas públicas. O autor complementa afirmando que o direcionamento apontado pelo governo acaba colocando a conta nas costas do trabalhador,



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

incentiva implicitamente o contribuinte a recorrer a outros meios como a previdência privada a partir da aplicação de um teto para benefícios, e ainda instituiu critérios para que se receba o vencimento integral da aposentadoria.

Além de todos os elementos discutidos neste artigo, é imprescindível que se pense também na proteção e cuidado à pessoa idosa. O Corede Norc deve buscar formas de tentar reinserir e integrar plenamente o idoso na vida em sociedade com políticas socioculturais, de promoção à saúde, bem-estar e informação, com a instalação de equipamentos para atividades físicas e esportivas, onde os indivíduos tenham auxílio de profissionais capacitados para dada atuação. O envelhecer saudável necessita da garantia de direitos que somente o poder público poderá ofertar para a melhoria das condições de vida desse segmento, que já caracteriza parcela significativa da população.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A redução da taxa de fecundidade e o envelhecimento populacional já são uma realidade nos países desenvolvidos desde o final do século XIX, e em alguns países em desenvolvimento como o Brasil a partir da metade do século XX. Esse declínio não ocorre de forma homogênea entre as regiões do país, o que potencializará maiores desigualdades socioeconômicas em um futuro não tão distante. As projeções sinalizam para uma grande proporção de idosos na população total do Brasil e um pequeno quantitativo de crianças, não atingindo os níveis de reposição. Com isso a população economicamente ativa, que será mais madura, sentirá a pressão do aumento da dependência dos idosos.

O estado do Rio Grande do Sul, assim como as demais Unidades da Federação pertencentes às Regiões Sul e Sudeste estão envelhecendo rapidamente; por isso, no decorrer do artigo, buscou-se demonstrar a partir dos dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 o comportamento demográfico da região do Corede Noroeste Colonial, tendo em vista que é uma região que tem mantido saldo migratório positivo, enquanto o estado como um todo está perdendo população. Verificou-se que a fecundidade diminuiu consideravelmente em todos os municípios, enquanto que a população economicamente ativa, no geral, apresentou tendência de crescimento principalmente nos municípios mais populosos – Ijuí e Panambi. Duas possibilidades foram apontadas para tal situação: a primeira é que existe a possibilidade de a região ainda não estar sofrendo com a diminuição de crianças e adolescentes; e a segunda é pelo fato de que estes municípios que mais aumentaram a PEA possuem uma economia mais diversa, elemento que pode fomentar fluxos migratórios.

Com relação ao grupo etário de 65 anos ou mais, observou-se um crescimento substancial no percentual de idosos, corroborando com a tendência brasileira de aumento da longevidade. Haja vista que o município de Ijuí é referência regional em saúde, este fator pode ter influenciado no resultado para este segmento, tanto pela otimização da qualidade de vida das pessoas, como pela migração para o acesso aos serviços de tratamento de alta complexidade ali ofertados. Por fim, a intenção, além da análise proposta, foi abrir espaço para discussão sobre a maneira na qual a transição demográfica poderá impactar no destino de outras áreas como a educação, saúde, e previdência, cujas alterações no sistema já foram feitas por meio da reforma votada no ano de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

2019.

**AGRADECIMENTOS:** Agradecemos o apoio da CAPES por meio da bolsa PROSUC.

## REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Razão de dependência demográfica.** Boletim Regional do Banco Central do Brasil, jan. 2015. pp. 104-106. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2015/01/br201501b3p.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. **Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa.** Documento técnico. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2018. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil\\_Amigo\\_Pessoa\\_Idosa/Documento\\_Tecnico\\_Brasil\\_Amigo\\_Pessoa\\_Idosa.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pessoa_Idosa/Documento_Tecnico_Brasil_Amigo_Pessoa_Idosa.pdf). Acesso em: 20 nov. 2019.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm). Acesso em: 02 dez. 2019.

CAMPOS, Marden Barbosa de; BORGES, Gabriel Mendes. Projeção de níveis e padrões de fecundidade no Brasil. In: ERVATI; BORGES; JARDIM (Orgs.). **Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções da população.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv93322.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2019.

CARNEIRO, Luiz Augusto Ferreira, et al. **Envelhecimento populacional e os desafios para o sistema de saúde brasileiro.** São Paulo: Instituto de Estudos de Saúde Suplementar (IESS), 2013.

CARVALHO, Mariana Siqueira de. A saúde como direito social fundamental na Constituição Federal de 1988. **Revista Direito Sanitário**, v. 4, n. 2, 2003. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/81181/84812>. Acesso em: 6 dez. 2019.

COREDE, Conselho Regional de Desenvolvimento. **Plano estratégico de desenvolvimento regional: 2015-2030.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2017. – 399 p.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico do ano de 2000.** 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 dez. 2019.

\_\_\_\_\_, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico do ano de 2010.** 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 dez. 2019.

\_\_\_\_\_, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da população por sexo e idade:**



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

indicadores implícitos na projeção 2010-2060. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2018. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 5 dez. 2019.

MOREIRA, Morvan de Melo. Envelhecimento da população brasileira e migrações. **Revista Política Pública e Sociedade**, n. 5, 2003, pp. 7-16.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Envelhecimento populacional e políticas públicas: desafios para o Brasil no século XXI. **Espaço e Economia: Revista Brasileira de Geografia Econômica**, ano IV, n. 8, 2016, pp. 1-21.

PORTAL DO ENVELHECIMENTO. **As cidades mais envelhecidas do Brasil**. 2018. Disponível em: <https://www.portaldoenvelhecimento.com.br/as-cidades-mais-envelhecidas-do-brasil/>. Acesso em: 20 nov. 2019.

REIS, Denizi O.; ARAÚJO, Eliane C.; CECÍLIO, Luiz Carlos O. **Políticas públicas de saúde: Sistema Único de Saúde**. São Paulo: UNIFESP, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Proporção de idosos na população do RS irá duplicar em quatro décadas**. Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2019. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/populacao-de-idosos-ira-duplicar-em-quatro-decadas-no-estado>. Acesso em: 20 nov. 2019.



OBSERVADR





**ST3 – DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS E REPERCUSSÕES NOS TERRITÓRIOS**

**NOROESTE DO RIO GRANDE DO SUL: DINÂMICA REGIONAL E OS FLUXOS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO NA REGIÃO FUNCIONAL 7**

**NORTHWEST OF RIO GRANDE DO SUL: REGIONAL DYNAMICS AND TERRITORY MANAGEMENT FLOWS IN THE FUNCTIONAL REGION 7**

Lenize Rodrigues FERREIRA<sup>1</sup>, Rogério Leandro Lima da SILVEIRA<sup>2</sup>, Carolina Rezende FACCIN<sup>3</sup>

**Resumo:** O objetivo do texto é contribuir com a discussão teórica sobre os conceitos de policentrismo e gestão do território, a partir do exemplo de três cidades localizadas no noroeste do Rio Grande do Sul: Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa. Com base nos estudos *Gestão do Território 2014* e *Regiões de Influência das Cidades 2007 e 2018*, publicados pelo IBGE, buscamos analisar o papel e as funções desempenhadas por estas cidades no funcionamento da rede urbana regional. Situadas na mesma formação regional, aproximadamente 50 km de distância entre si, Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa não constituem uma aglomeração urbana contínua, entretanto exercem uma forte polarização nos núcleos urbanos circundantes, seja no número de empregos, nos serviços, no comércio. Desempenham, portanto, a função de centros regionais, polarizando através dos fluxos de serviços e de gestão a região noroeste do estado.

**Palavras-chaves:** Gestão do Território. Policentrismo. Rede urbana. Região Funcional de Planejamento 7. Ijuí-Santo Ângelo-Santa Rosa.

**Abstract:** The aim of the text is to contribute to the theoretical discussion on the concepts of polycentrism and territory management, based on the example of three cities located in the northwest of Rio Grande do Sul, in the South of Brazil: Ijuí, Santo Ângelo and Santa Rosa. Based on the studies of Territory Management (2014) and Regions of Influence of Cities (2007, 2018), published by IBGE, we seek to analyze the role and functions performed by these cities in the functioning of the regional urban network. Located in the same regional formation, approximately 50 km apart, Ijuí, Santo Ângelo and Santa Rosa do not constitute a continuous urban agglomeration, however they exert a strong polarization in the surrounding urban centers, whether in the number of jobs, in services or in trade. Therefore, they play the role of regional centers, polarizing through the flow of services and management in the northwest region of the state.

**Keywords:** Territory Management. Polycentrism. Urban network. Functional Planning Region 7. Ijuí-Santo Ângelo-Santa Rosa.

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Docente no Instituto Federal Farroupilha, Campus São Vicente do Sul. E-mail: lenizerf@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Geografia. Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional-UNISC. Pesquisador do CNPq. E-mail: rlls@unisc.br

<sup>3</sup> Doutoranda e mestra em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS), arquiteta e urbanista. E-mail: faccincarolina@gmail.com



## INTRODUÇÃO

A proposta do texto é contribuir com a discussão teórica sobre policentralidade e gestão do território a partir do exemplo das cidades de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa, situadas no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Buscamos analisar as relações que consolidam e/ou reestruturam o papel polarizador dessas cidades na rede urbana regional. Localizadas na mesma formação regional, distantes aproximadamente 50 km, as três cidades exercem uma centralidade e funcionalidade de centros médios, embora não possam ser classificadas como cidades de porte médio em termos populacionais. A relativa proximidade entre as três cidades nos permite pensar que haja, entre elas processos de cooperação e processos de competição, delineando a formação de uma região policêntrica no Noroeste do RS, o que implica numa (re) organização da estrutura espacial atual do território, com a inserção de municípios que apresentam novos elementos, provocando mudanças espaciais significativas. Este artigo faz parte da pesquisa *Policentrismo, rede urbana e desenvolvimento regional no RS: uma análise a partir de aglomerações urbanas selecionadas*; que envolve pesquisadores de diversas instituições (UNISC, UFRGS, UFPEL), submetida ao Edital FAPERGS 02/2017.

O contexto atual é marcado pela concentração da população em áreas urbanas, concomitante a um processo de urbanização que se desenvolve de maneira global, implicando em alterações efetivas nas formas de organização social, política e econômica. Nesse contexto, as cidades médias emergem como fator relevante para a articulação dos respectivos sistemas urbanos e para a dinamização dos territórios circundantes, visto que assumem um papel importante na escala regional, na organização dos sistemas urbanos, como centralidade econômica, social e política. Tornam-se, portanto, elemento-chave na hora de impulsionar novas políticas de ordenação do território e de redução das disparidades territoriais de desenvolvimento.

No Brasil, as cidades são legalmente definidas pelos perímetros urbanos das sedes dos municípios e das vilas, sedes dos distritos. De acordo com dados do Censo 2010, a estrutura político administrativa do território é constituída por 5.565 municípios, dos quais 70,4% possuem até 20 mil habitantes; 24,5% possuem de 20 a 100 mil habitantes e apenas 5,1% dos municípios possuem população acima de 100 mil habitantes, dentre os quais 0,7% possuem mais de 500 mil habitantes (38 municípios). Paradoxalmente, mais da metade da população brasileira: 54,7% concentra-se nos municípios com mais de 100 mil habitantes; 28,1% habitam municípios de 20 a 100 mil habitantes e 17,2% da população localiza-se em municípios de até 20 mil habitantes, indicando tanto a concentração quanto a dispersão da territorialidade urbana brasileira.

Ao analisarmos a distribuição da população no estado do RS, também demonstra uma desigual distribuição no território. De acordo com dados do Atlas Socioeconômico do RS<sup>4</sup>, em 2010 (9.100.291 habitantes), 85,1% da população residia em áreas urbanas. Em relação a distribuição da população total, 66,9% dos municípios gaúchos apresentam menos de 10 mil habitantes, 24,9% possuem população entre 10 e 50 mil habitantes e 4,8% possuem população entre 50 e 100 mil habitantes. Os municípios com população superior a 100 mil habitantes, apenas dezessete

<sup>4</sup> Disponível em <http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/>. Acesso em 03 de jul. 2020.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

municípios no estado, concentram 46,8% da população total. Neste cenário, os três municípios objeto de estudo, localizados em uma região de perdas populacionais no estado, configuram-se como polos de atração de um entorno que perde população, alterando a estrutura espacial atual e redesenhando o espaço gaúcho.

O texto organiza-se em três seções, além desta parte introdutória: na primeira tecemos uma discussão, ainda que sucinta, sobre o conceito de policentralidade e o conceito de rede urbana. A segunda seção traz uma breve caracterização da região noroeste do estado do RS, a partir do exemplo de cidades que apresentam funcionalidades que as definem como centro polarizadores. Na terceira seção do texto buscamos examinar a centralidade exercida pelas cidades de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa a partir dos seguintes estudos publicados pelo IBGE: Regiões de Influência das Cidades - REGIC 2007 e 2018 e Gestão do Território 2014.

O percurso teórico e metodológico foi construído com as contribuições de Davoudi (2003), Pessoa (2011) e Silveira et al (2017) sobre policentrismo e sua relação com a redes urbana e, de Corrêa (1996) sobre gestão do território. Utilizamos ainda os dados secundários do Censo Demográfico 2010 e dos estudos Região de Influência das Cidades -REGIC (2007, 2020) e Gestão do Território (2014), todos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

## UMA APROXIMAÇÃO AO CONCEITO DE POLICENTRISMO E REDE URBANA

Inicialmente, o policentrismo refere-se a regiões nas quais existem vários centros urbanos inter-relacionados funcionalmente por meio da competição ou cooperação. Entretanto, o conceito aborda um significado amplo e complexo, que varia de acordo com a perspectiva espacial, social e econômica. Davoudi (2003) alerta para a ambiguidade do termo e seus múltiplos significados, pois há uma variedade de modelos de policentrismo que representa tanto a riqueza da própria ideia quanto o que a autora denomina de sua debilidade. Adquire, portanto, diferentes significados quando se refere a escalas espaciais diferentes. Segundo a autora, nos anos 1970 ficou claro que as cidades do futuro se tornariam menos nodais e passariam para o desenvolvimento de uma estrutura urbana de polinúcleos. Fatores como a descentralização das atividades econômicas, a maior mobilidade do transporte torna o modelo monocêntrico incompatível para a realidade do padrão de crescimento urbano.

Entendemos que o conceito de policentrismo aborda um significado amplo e complexo, que varia de acordo com a perspectiva espacial, social e econômica. Atrela-se a uma multiescalaridade dos processos, ou seja, na escala intraurbana entre diferentes cidades (relações de complementaridade e/ou concorrência), na escala regional em relação a região ou rede urbana. Há diferentes interpretações de policentrismo pois a definição dependerá do contexto inserido e/ou das escalas urbanas. “O conceito de policentrismo adquire vários significados, tantos quantos as escalas em que se pode materializar” (GONÇALVES, 2016, p. 31).

A policentralidade relaciona-se a “existência de um conjunto de centros urbanos com diferentes funções econômicas e de gestão, com distintas capacidades e condições de centralidade urbana, que se inter-relacionam num determinado espaço regional” (SILVEIRA *et al.*, 2017, p. 185). Nas palavras dos autores o policentrismo constitui um recurso metodológico para compreender a



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

dinâmica territorial na escala regional. No sistema urbano policêntrico, as centralidades ocorrem em vários pontos do território e possuem um conteúdo funcional e especializado, constituindo redes de centralidades urbanas entre as quais são, cada vez maiores, as interdependências, a mobilidade, a complementaridade e a conectividade (SILVEIRA *et al.*, 2017).

No âmbito dos trabalhos realizados pelo ESPON (Observatório Europeu de Ordenamento do Território, 2005) tem ganhado relevância o conceito de policentrismo funcional que associa dois aspectos complementares ao conceito tradicional de policentrismo: a morfologia do espaço - número e hierarquia de cidades - e, as relações funcionais entre áreas urbanas - redes, fluxos, cooperação (NUNES, 2012, p. 28).

A partir desse percurso que traçamos sobre o policentrismo, nosso propósito é utilizar o conceito enquanto recurso metodológico (SILVEIRA *et al.*, 2017) para explicar a reorganização da rede urbana e do espaço urbano no noroeste do estado do RS, a partir de centros urbanos, anteriormente secundários, que adquirem relevância em virtude de novas demandas sociais e econômicas. Configura-se, assim, a possibilidade de uma região policêntrica emergente no Noroeste do Rio Grande do Sul, pois as três cidades objeto deste texto, exercem essa centralidade através dos movimentos pendulares para trabalho e estudo, e demonstram uma importância na dinâmica regional.

De acordo com Pessoa (2011) a emergência de estruturas urbanas policêntricas é uma tendência no Brasil. Grupos de aglomerações urbanas, articuladas por uma rede de transporte e comunicação e ligadas por relações socioeconômicas, foram aparecendo ao longo do território brasileiro em diferentes formas, caracterizando **arranjos urbano-regionais**. A autora sistematiza esses arranjos urbanos em 3 tipos: *região de cidades médias* (contexto que mais se aproxima do Noroeste do RS), *região metropolitana* e *região intermetropolitana*. Argumenta ainda que as aglomerações urbanas e regionais brasileiras devem ser tratadas como entidades híbridas, assimétricas, em movimento, e ocupadas e geridas por diferentes atores. Morfologicamente, estes arranjos podem ser unidades espaciais contínuas ou descontínuas, contendo centros urbanos e seu entorno urbano e rural, estreitando relações e compartilhando funções com outras aglomerações, alcançando uma escala urbana mais complexa e uma importância regional (MOURA, 2012).

Utilizamos neste texto a proposta de regionalização definida no estudo Rumos 2015<sup>5</sup>, a partir dos municípios e COREDEs<sup>6</sup> (Conselhos Regionais de Desenvolvimento), que definiu nove Regiões Funcionais de Planejamento para o Estado do RS. A região noroeste do estado corresponde a Região Funcional 7. Essa regionalização foi definida a partir de critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e em variáveis relacionadas à identificação das polarizações de emprego, dos deslocamentos por tipo de transporte, da hierarquia urbana, da organização da rede

<sup>5</sup> Publicado em 2006, tinha como objetivo subsidiar a ação pública no enfrentamento das desigualdades regionais do Estado do RS. Disponível em: <http://planejamento.rs.gov.br/rumos-2015>.

<sup>6</sup> Os COREDEs se constituem em um fórum de discussão e decisão sobre políticas e ações relativas ao desenvolvimento regional. Sua criação foi estimulada pelo Governo do Estado do RS e, teve origem a partir de 1991, com a aproximação entre governo e instituições regionais, em especial as universidades e Associações de Municípios. Atualmente o Estado conta com 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento.



OBSERVADR





de serviços de saúde e educação superior, entre outros (FERREIRA, 2019).

## **CARACTERIZAÇÃO TERRITORIAL DA REGIÃO FUNCIONAL 7**

O estado do RS convive com duas realidades distintas: a grande maioria dos municípios passa por um processo de esvaziamento populacional, movimento verificado desde a década de 1980, concomitante ao aumento de municípios em que há um elevado grau de concentração, tanto populacional como da sua atividade econômica. De acordo com os dados dos últimos Censos Demográficos, o estado apresentou média de crescimento anual de 1,21% no período de 1991-2000 e, de 0,49% no período de 2000-2010, menor taxa de crescimento relativo do Brasil.

Segundo dados do Atlas Socioeconômico do RS, ao considerarmos os dados das projeções populacionais para 2018, temos uma taxa média de crescimento anual para o período de 2010-2018 de 0,47% ao ano. A queda da taxa de fecundidade associado às migrações internas, com deslocamentos em direção aos municípios maiores, muitas vezes por fatores econômicos, são os fatores que contribuem para o decréscimo da população no estado. Várias regiões do RS apresentaram diminuição em sua população, com destaque para as regiões da Fronteira Oeste, Centro e Norte. As regiões do Litoral, Serra e entorno da Região Metropolitana crescem acima da média do estado.

O noroeste do estado exemplifica bem essa questão: ocorre uma reorganização do espaço, com a crise no modelo da modernização da agricultura e da agroindústria desde a década de 1980. Assim, configuram-se municípios polos de atração populacional - Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa - de um entorno que esvazia, concomitante a uma nova organização do território. Esses centros urbanos que hoje polarizam os municípios do entorno tiveram por origem núcleos coloniais efetivamente implantados apenas nas primeiras décadas do século XX, ou na última década do século XIX, como foi o caso de Ijuí. Constitui-se, portanto, em uma área de ocupação recente, e que durante a segunda metade do século XX foi literalmente revolucionada pelo processo denominado de “modernização agrícola”.

O recorte territorial definido para a pesquisa corresponde a Região Funcional 7, que reúne quatro COREDEs: Missões, Fronteira Noroeste, Noroeste Colonial e Celeiro, conforme apresenta a Figura 1. A região possui forte tradição na atividade agrícola voltada para a produção de grãos, com destaque para a soja, milho e trigo; e, na pecuária, com produção de leite e criação de aves e suínos. O trigo e a soja são responsáveis pelo início do processo de modernização no RS, a partir da década de 1970. Destacamos ainda a cadeia de máquinas e implementos agrícolas que tem na região alguns dos principais polos - Horizontina, Ijuí, Panambi, Santo Ângelo e Santa Rosa. Essas cidades também registram interações nos empregos, nas viagens de transportes, na rede e hierarquia urbana, nas universidades e centros de pesquisas e nos serviços de saúde (FERREIRA, 2019).





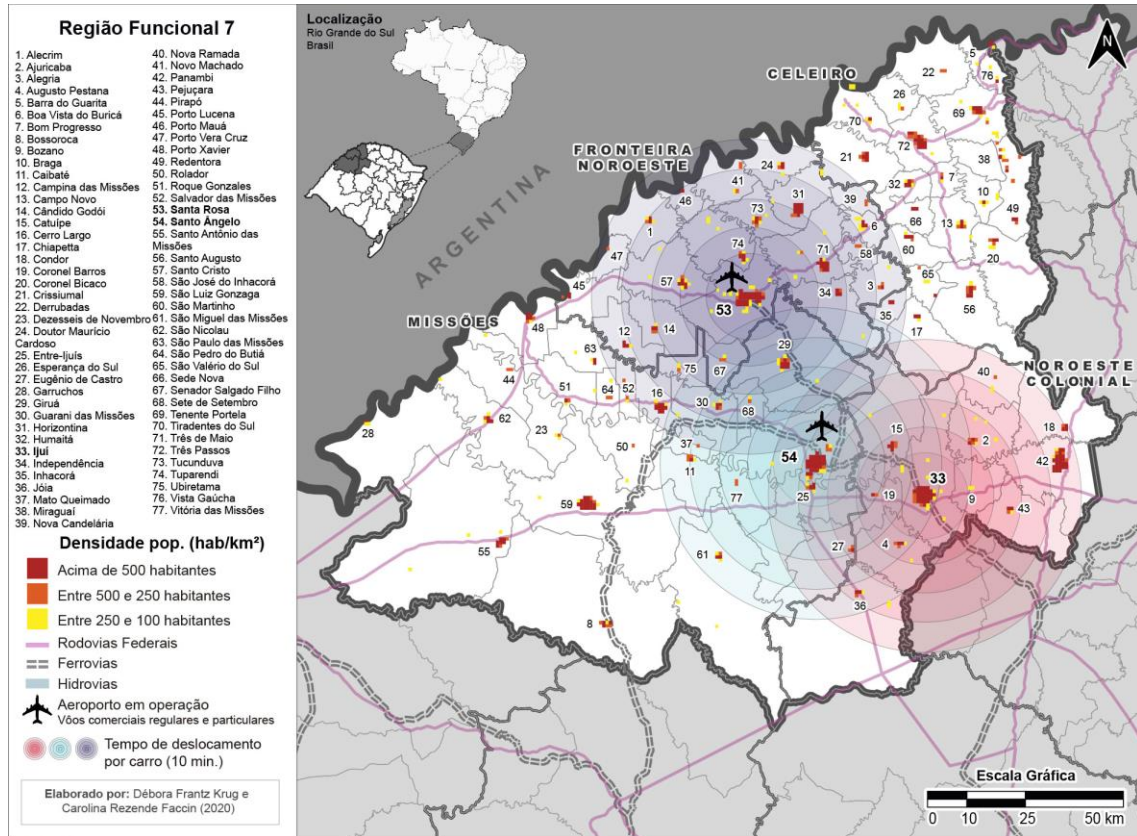
# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

## VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA

04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Figura 1: Localização, sistema viário e densidade demográfica - Região Funcional 7



Elaborado por Débora Krug e Carolina Faccin, a partir de IBGE (2016) e DNIT (2015).

De acordo com dados do IBGE (Censo 2010), em 2010 a região apresentava uma população de 759.591 habitantes (7% da população gaúcha), 69% residentes na área urbana e 31% na área rural. No período 2000-2010, a região apresentou a menor taxa de crescimento demográfico do Estado, de -0,31% ao ano. Mesmo em uma região de perdas populacionais, Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, configuram-se como polos de atração populacional, apresentando um incremento de população, ao compararmos os dados referentes aos anos de 2010 e 2020 (estimativa referente a 01/07/2020). Segundo os dados do IBGE, destacamos na Tabela 1 os municípios que apresentaram maior incremento de população no período:



Tabela 1: População Total e Taxa de Urbanização

	Pop. Total 2010	Estimativa 2020	Crescimento 2010-2020	Taxa de Urbanização 2010
Horizontina	18.348	19.389	5,7%	79,4%
Ijuí	78.915	83.764	6,1%	90,7%
Panambi	38.058	44.128	15,9%	90,8%
Santa Rosa	68.587	73.575	7,3%	88%
Santo Ângelo	76.275	77.568	1,7%	94,1%
<b>Região Funcional 7</b>	<b>759.591</b>	<b>754.554</b>	<b>-0,7%</b>	<b>69,3%</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>10.693.929</b>	<b>11.422.973</b>	<b>6,8%</b>	<b>85%</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico e Estimativas de População

Em 2020 a estimativa populacional era de 754.554 habitantes para a região, que registrou uma diminuição comparado aos dados de 2010. Dos 77 municípios que compõem a Região Funcional 7, 58 municípios (75,3%) apresentaram decréscimo de população no período 2010-2020 e, dentre os municípios que registraram aumento de população, apenas Panambi, Redentora e Santa Rosa apresentaram crescimento acima da média do estado. A região caracteriza-se, portanto, como uma área de perda de população. Os municípios que crescem caracterizam os polos regionais, que apresentam as maiores taxas de urbanização, o maior número de empregos e também polarizam as funções na região, como será demonstrado no próximo item. Com relação a urbanização, os cinco municípios destacados na Tabela 1, apresentam taxa de urbanização acima da média da região e do estado.

Ao analisarmos os dados populacionais de 2010, somente 12 municípios da região possuem taxa de urbanização acima de 75%. Os municípios com as maiores taxas de urbanização são justamente os que exercem centralidade na região. Santa Rosa possui 88% da população residente na área urbana, Santo Ângelo 94% e Ijuí 91%, ou seja, os três municípios apresentam taxa de urbanização acima da média da região e, do Estado como demonstrado na Tabela 1. Dos 77 municípios que compõem a região, 39 deles possuem taxas de urbanização abaixo de 50% e 26 municípios apresentam taxa de urbanização entre 50% e 70%, o que reflete a característica das pequenas propriedades e a tradição agrícola da região.

Outro aspecto a ser destacado na configuração territorial e urbana da região é sua estrutura urbana. Conforme dados do IBGE do Censo Demográfico de 2010, há o predomínio de pequenas cidades (66 de 77) com até 10 mil habitantes em área urbana, que representam 85,7% do total das cidades da rede urbana regional. Somente os três municípios - Santo Ângelo, Santa Rosa e Ijuí - possuem população urbana acima de 50 mil habitantes na região; um município possui mais de 40 mil habitantes (Panambi), um município apresenta mais de 30 mil habitantes (São Luiz Gonzaga); seis municípios possuem população entre 10 e 20 mil habitantes e sessenta e seis municípios apresentam população abaixo de 10 mil habitantes, classificados como pequeno porte (IBGE, 2010).

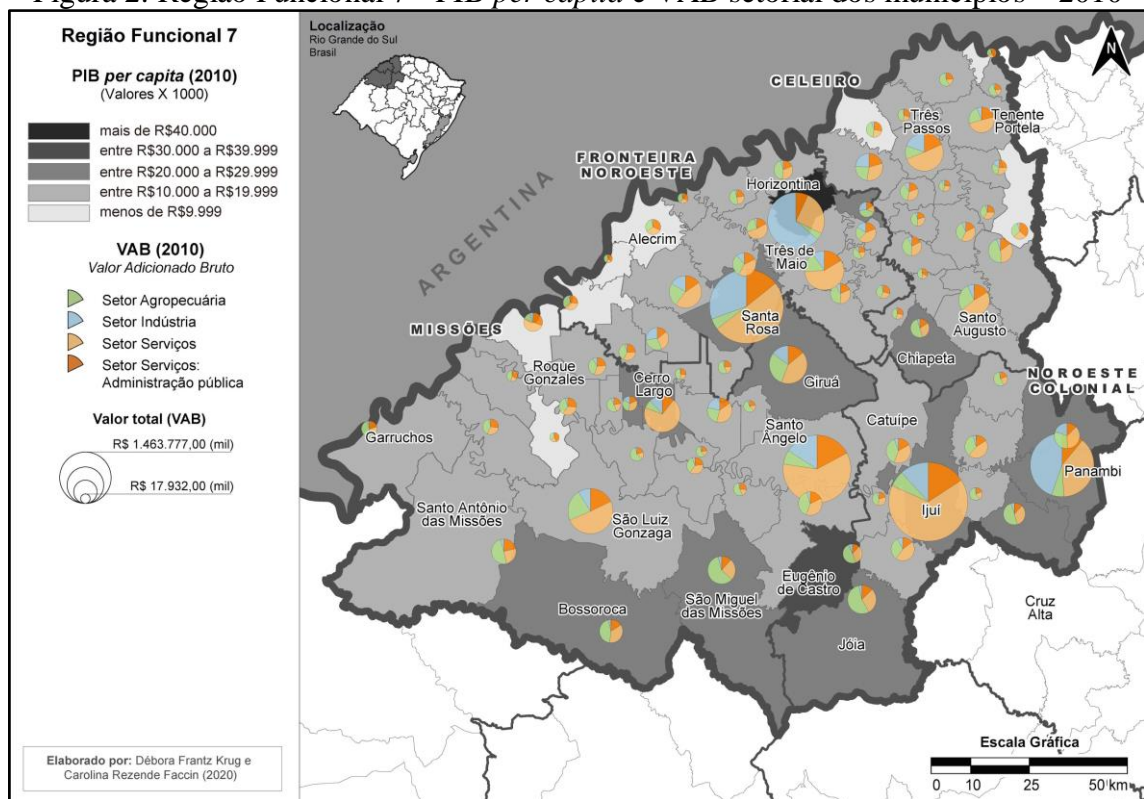
De acordo com o estudo da Região de Influência das Cidades - REGIC 2018 (IBGE, 2020), os municípios que exercem polarização na região são: Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, classificados como Centro Sub-regional A, terceiro nível da hierarquia urbana, ou seja, possuem atividades de



gestão menos complexas que as das Capitais Regionais (Nível 3 na classificação de Gestão do Território). Os municípios de Cerro Largo, São Luiz Gonzaga, Três de Maio e Três Passos, classificam-se como Centro Sub-regional B. Panambi é o único município da região classificado como Centro de Zona A (quarto nível da hierarquia urbana).

A Figura 2 ilustra os dados dos municípios que compõe a Região Funcional 7 com relação ao Produto Interno Bruto *per capita* e Valor Adicionado Bruto, com base nos dados do ano de 2010, segundo o IBGE.

Figura 2: Região Funcional 7 - PIB *per capita* e VAB setorial dos municípios – 2010



Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2010).

Os municípios que apresentaram os maiores PIB *per capita* (acima 28 mil reais) são: Horizontina, Eugênio de Castro, Pejuçara, Panambi e Cerro Largo. Em relação aos municípios com os menores PIB *per capita* (menor que 9 mil reais), destacamos Redentora, Barra do Guarita, Dezesseis de Novembro, Alecrim e Porto Xavier. Dentre os municípios que apresentam os maiores PIBs estão: Ijuí, Santa Rosa, Santo Ângelo, Panambi, Horizontina e São Luiz Gonzaga (IBGE, 2010).

Em 2010, o Valor Adicionado Bruto da região estava distribuído da seguinte forma: 21,1% na Agropecuária, 18,4% na Indústria, 44,2% no Setor de Serviços e, 16,3% na Administração pública. Os maiores valores correspondem aos municípios de Ijuí, Santa Rosa, Santo Ângelo, Panambi, Horizontina e São Luiz Gonzaga. Em relação ao VAB do Setor Agropecuária, destacam-se os municípios de: São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, Jóia, Giruá, Ijuí e Santo Ângelo. Santa



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Rosa ocupa a 10ª posição e Panambi 11ª. Em 14 municípios o Setor Agropecuária representa mais de 50% do VAB do município e em 44 municípios representa mais de 30% do VAB total. No Setor Indústria, destaque para: Horizontina, Panambi, Santa Rosa, Santo Ângelo, Ijuí e Três Passos. Com relação aos Setor de Serviços: Ijuí, Santo Ângelo, Santa Rosa, Panambi, São Luiz Gonzaga, Cerro Largo, Três de Maio e Horizontina (IBGE, 2010).

Cabe salientar o peso significativo que Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo representam na composição do PIB e do VAB da região e dos respectivos COREDEs: o município de Ijuí compreende 43,1% do VAB e 43,5% do PIB Total do COREDE Noroeste Colonial; Santa Rosa representa 35,3% do VAB e 34,8% do PIB do COREDE Fronteira Noroeste e, Santo Ângelo compreende 26,3% do VAB e 26,8% do PIB total do COREDE Missões. Em 2010, os três municípios somavam 30,6% do PIB total da RF7 e 30,9% do VAB total da Região. Ao analisarmos os dados por atividades econômicas, os três municípios somavam 8,53% do VAB da Agropecuária, 31,6% do VAB da Indústria e, 37,2% do VAB dos serviços da Região Funcional 7.

## FLUXOS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO NA REGIÃO FUNCIONAL 7

Segundo Corrêa (1996, p.23), a gestão do território “é a dimensão espacial do processo geral de gestão, confinando-se ao espaço sob controle de um Estado, grupo social, instituição ou empresa”. Essa gestão do território ocorre nos centros urbanos, constituindo, portanto, os *centros de gestão do território*. Os centros exercem um papel de controle das atividades na sua hinterlândia. “Controlam assim a organização espacial de um dado espaço, influenciando a gênese e a dinâmica produtiva, o nível de empregos diretos e indiretos e o modo de inserção das cidades na rede urbana sob seu controle” (CORRÊA, 1996, p.25).

Neste item buscamos examinar as centralidades exercidas por essas cidades e as funções que desempenham no funcionamento da rede urbana regional, a partir dos seguintes estudos publicados pelo IBGE: *Regiões de Influência das Cidades 2007, 2018 e Gestão do Território 2014*.

Publicado em 2014 pelo IBGE, o estudo *Gestão do Território 2014* objetivava analisar os fluxos de gestão do território, através de duas abordagens: a gestão pública e empresarial, pois o espaço é organizado tanto pelo Estado quanto pelas firmas que atuam em seu território. Para isso, foram definidas nove classes de centralidade. Cabe destacar que apenas municípios comuns às duas bases de dados foram classificados como centros de gestão, compondo 2.204 centros, o que corresponde a 39,6% dos municípios brasileiros. Portanto o nível mais elementar (nível 9) já é um indicador de certa importância de centralidade. No estado do RS, Porto Alegre classifica-se em 3º nível (que corresponde às maiores capitais estaduais não classificadas nos dois níveis anteriores); sete cidades gaúchas estão classificadas no 5º nível e dezessete cidades integram o 6º nível, dentre as quais Santa Rosa, Santo Ângelo e Ijuí.

Na Gestão Pública foram selecionadas instituições públicas mediadoras da gestão do Estado, analisadas a partir das relações entre agências e unidades de atendimento. De acordo com a publicação, optou-se por aquelas que possuíssem um âmbito nacional e atuação descentralizada, ou seja, unidades localizadas em diversas cidades. São elas: Instituto Nacional do Seguro Social/INSS, Ministério do Trabalho e Emprego/MTE, a Secretaria da Receita Federal, os



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Tribunais Regionais Eleitorais, os Tribunais Regionais do Trabalho e o IBGE. Reflete, portanto, a forma como o Estado gerencia o território. A distribuição espacial dessas entidades é um fator gerador de centralidade urbana, pois atrai a população que necessita utilizar esses serviços e “essas entidades funcionam como núcleos de tomada de decisão, acumulando poder sobre uma porção do território” (IBGE, 2014, p.25).

Os três municípios possuem agência de coleta de dados do IBGE, agência da Previdência Social (INSS), vara do trabalho do TRT e zona eleitoral do TRE; entidades classificadas como Nível 1, de acordo com o estudo. Santa Rosa e Ijuí possuem agência da Receita Federal (nível mais básico de atendimento) e Santa Rosa conta com uma agência do MTE. Ijuí possui cinco entidades de Nível 1, Santa Rosa possui seis e Santo Ângelo conta com quatro entidades. Em relação às entidades classificadas como Nível 2, Ijuí possui duas unidades (IBGE e MTE), Santa Rosa possui uma (Justiça Federal) e Santo Ângelo conta com duas entidades (Justiça Federal e Delegacia Receita Federal). Cabe destacar que Ijuí e Santo Ângelo são sedes de Gerências Regionais do MTE, que articulam redes regionais, ou seja, articulam suas próprias redes de Agências Regionais e municípios subordinados.

Em relação à gestão pública estadual, realizada por instituições mais especializadas do Governo do estado do RS, como sedes regionais da EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural; da Fepam (Fundação Estadual de Proteção Ambiental); do IPE (Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul); da JUCERGS (Junta Comercial, Industrial e Serviços do Rio Grande do Sul); observa-se também a centralidade exercida pelas cidades de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa, que concentram 54,1% dos estabelecimentos da região. Segundo dados da IEDE 2019 (Infraestrutura estadual de dados espaciais), há 74 estabelecimentos (sedes estaduais) na Região: Santo Ângelo possui 16 sedes, Ijuí possui 11 sedes estaduais e Santa Rosa 13 sedes estaduais. Salientamos ainda os municípios de Três Passos e São Luiz Gonzaga, que apresentam 7 sedes estaduais. Para o restante dos municípios que compõem a RF-7, 16 municípios possuem 1 estabelecimento e 54 municípios não possuem sedes estaduais.

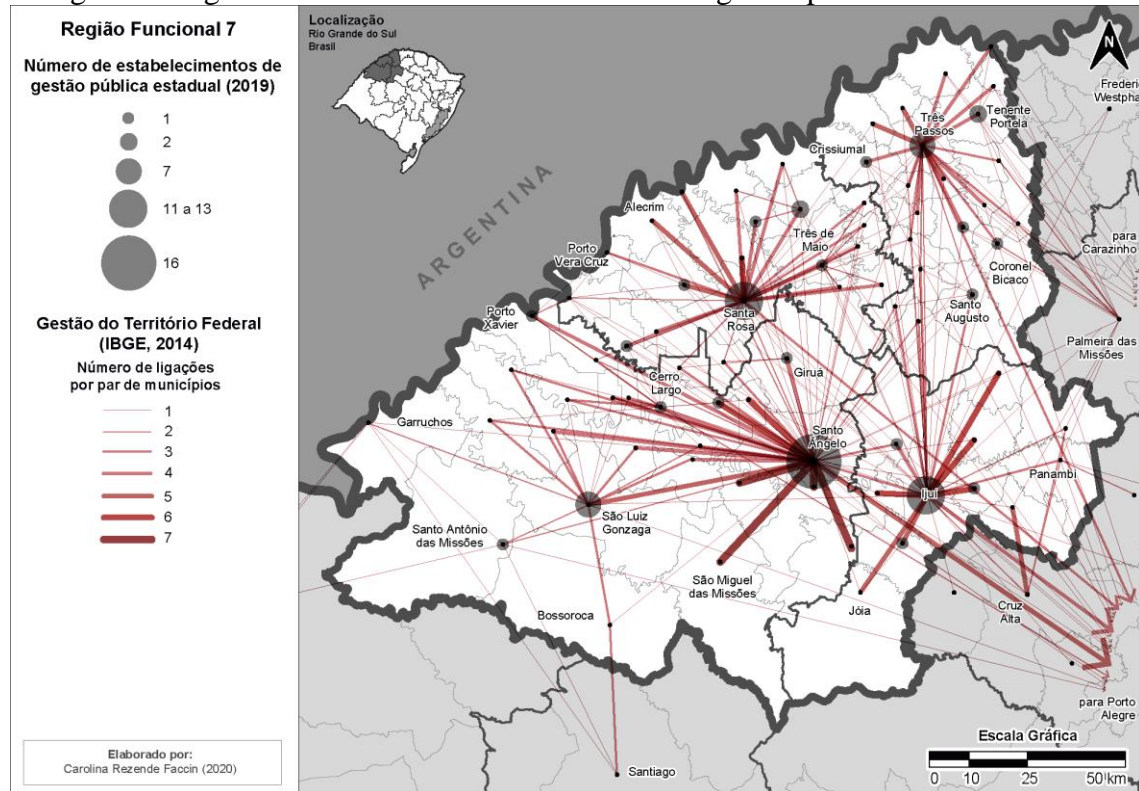


OBSERVADR





Figura 3: Região Funcional 7 - Estabelecimentos de gestão pública federal e estadual - 2019

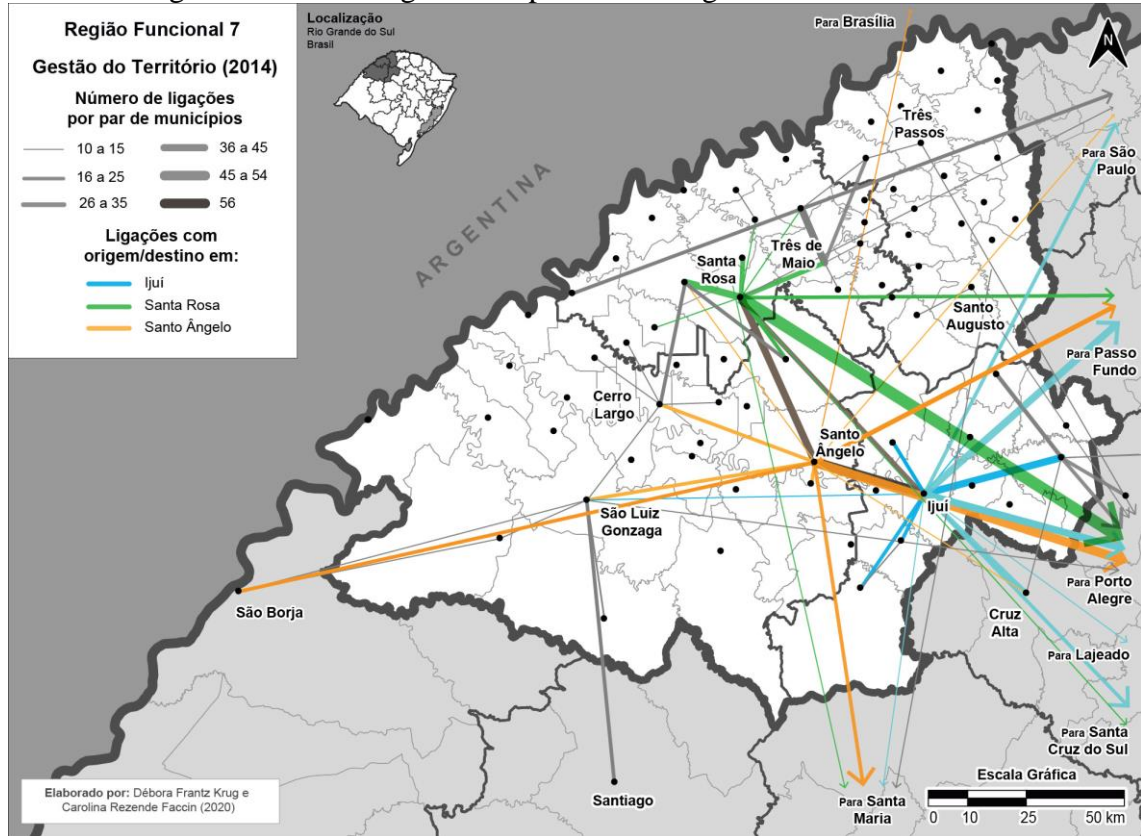


Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2014) e IEDE (2019).

Para a Gestão Empresarial foram utilizados dados das relações entre sedes e filiais de companhias privadas, utilizando dados do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), do IBGE. A intensidade de ligações representa o somatório das interações entre sedes e filiais de empresas, considerando cada município em sua possibilidade de “abrigar estabelecimentos-sedes locais que se articulam com sucursais externas ao seu território e, ao mesmo tempo, levando em conta a presença de filiais atraídas aos seus domínios, sendo estas geridas por matrizes instaladas fora dos seus limites” (IBGE, 2014, p. 74). Em relação à Gestão Empresarial (Figura 4), Ijuí possui ligações com os municípios de Cruz Alta (29), Augusto Pestana (22) e Catuípe (16). Santo Ângelo, possui ligações expressivas com Porto Alegre (54), Ijuí (47), Santa Rosa (43) e Passo Fundo (35), dentre outros. Santa Rosa estabelece ligações expressivas com Porto Alegre (56), Ijuí (30), Giruá (24) e Passo Fundo (17).



Figura 4: Fluxos de gestão empresarial - Região Funcional 7 - 2014



Elaborado por Débora Krug e Carolina Faccin, a partir de IBGE (2014).

A seguir, na Tabela 2 demonstramos o número de empresas controladoras, municípios controlados, a distância média das interações e o número de assalariados externos comandados:



Tabela 2: Gestão territorial empresarial na Região Funcional 7 (2014): Empresas controladoras, filiais e municípios controlados selecionados

Município	Empresas controladoras	Municípios controlados	Estabelecimentos filiais controlados	Distância média das interações entre o município e seus congêneres (km)	Assalariados externos comandados pelo município (pessoas)
Ijuí	84	65	179	344	2457
Santa Rosa	57	59	189	283	2143
Santo Ângelo	54	44	124	403	687
Panambi	47	42	95	371	1219
São Luiz Gonzaga	30	20	48	248	214
Três de Maio	29	35	113	230	777
Horizontina	29	35	57	462	2040
Giruá	22	21	29	263	54
Três Passos	20	67	85	285	801
Santo Cristo	20	21	47	173	189
Cerro Largo	17	163	257	203	2957

Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2014).

Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo somam 195 empresas controladoras (sediadas no município), representando 30,8% das empresas controladoras com sede na região (total de 633 empresas na Região Funcional 7). Essas 195 empresas controlavam, em 2014, 492 estabelecimentos filiais distribuídos em 168 municípios e, estabelecem relações de trabalho com 5.287 trabalhadores externos. Ao incluirmos o município de Panambi, totaliza 242 empresas controladoras; 587 estabelecimentos filiais distribuídos em 210 municípios e 6506 trabalhadores externos. Cabe salientar a centralidade econômica que Cerro Largo exerce na região, com 257 estabelecimentos filiais controlados em 163 municípios e 2957 assalariados externos. Cerro Largo apresenta o maior número de municípios e estabelecimentos filiais controlados, bem como o maior número de assalariados externos comandados pelo município. Em relação ao número de assalariados externos, destacam-se além do município de Cerro Largo, os municípios de Ijuí, Santa Rosa, Horizontina e Panambi. Os cinco municípios representam 71%, 10.816 pessoas, do total de assalariados externos na região.

Os dados demonstrados na Tabela 2 refletem, portanto, a importância que determinados municípios exercem na região, tanto em relação a gestão dos serviços públicos quanto à gestão empresarial. Os três municípios (Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa) constituem, portanto, um papel privilegiado na organização do espaço, o que leva a novas divisões espaciais do trabalho e a reorganização de centros urbanos cercados por áreas em processo de esvaziamento.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## Considerações Finais

O intenso processo de urbanização que vivemos no Brasil e também no Rio Grande do Sul, com a existência de ampla, crescente, mas também desigual, circulação de fluxos diversos no território, revela a importância da análise mais detalhada sobre o conteúdo e reflexos desses fluxos na organização e na gestão do território. As cidades médias têm participado intensamente desse processo, notadamente na escala regional do território. O Estado e o Mercado são duas instituições com grande poder de estruturação e gestão territorial, por meio das suas políticas e atividades e dos fluxos que geram e atraem através de suas organizações. Nesse sentido, tem-se de um lado, a gestão pública do território realizada pelo Estado e seus organismos públicos visando o atendimento da população, o provimento da infraestrutura, o levantamento de dados e o recolhimento de impostos. De outro lado, tem-se a gestão empresarial através das relações que as empresas privadas estabelecem no mercado, com suas ações, articulações e estratégias particulares no território, visando a reprodução do capital. As cidades médias desempenham papel destacado nesse processo, ao participarem efetivamente da intermediação desses fluxos, e ao servirem de suporte e condição para a gestão territorial pública e empresarial nos espaços regionais.

Ao longo do texto, procuramos contribuir mesmo que sucintamente, para a discussão sobre policentralidade, gestão do território e os novos papéis exercidos por essas cidades no âmbito da rede urbana. Utilizamos como exemplo a região noroeste do RS a partir das cidades de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa que constituem centros regionais no noroeste do estado, incorporando elementos para compreendermos a complexidade da rede urbana gaúcha.

A partir dos estudos do IBGE *REGIC 2007/2018* e *Gestão do Território 2014*, a análise mostra que novas perspectivas se abrem em relação aos papéis delineados pelos exemplos aqui citados: Santa Rosa, Santo Ângelo e Ijuí, não constituem uma aglomeração urbana contínua, mas exercem forte polarização sobre os núcleos do seu entorno, levando a alterações na hierarquia urbana e reorganizando a estrutura espacial no noroeste do Estado.

Por fim, cabe também destacar a importância da intensidade das ligações econômicas entre as empresas para a análise dos padrões das redes de gestão territorial, bem como para gerar uma dada medida da centralidade urbana no espaço regional. Assim, a intensidade das ligações resulta das interações entre as empresas sedes e suas filiais, considerando a capacidade de cada município em abrigar empresas-sedes locais que se articulam com sucursais externas ao seu território.

A análise dos dados permitiu verificar o destacado papel de comando e de intermediação que as cidades médias de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa apresentam na gestão do território na Região Funcional de Planejamento 7, através dos fluxos de gestão pública e privada. Por sediarem estruturas descentralizadas das instituições públicas estaduais e federais que atuam na região, bem como por sediarem empresas locais e regionais, possuem poder de comando e decisão sobre o conjunto da rede urbana regional. Por conta disso, influenciam ativamente a dinâmica de desenvolvimento territorial na escala da Região Noroeste do Rio Grande do Sul.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## REFERÊNCIAS

CORRÊA, R. L. Os centros de gestão do território: uma nota. **Revista TERRITÓRIO**, v. 1, n. 1, 1996, p. 23-30.

DAVOUDI, S. Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda. **European Planning Studies**, v. 11, n. 8, 2003, p. 979-999.

DNIT. **Rodovias federais. DNITGeo - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes**. 2015. Disponível em: <<http://servicos.dnit.gov.br/vgeo/>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

FERREIRA, L. R. Reflexões sobre o planejamento territorial no noroeste do estado do Rio Grande do Sul. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 34, p. 27-51, jul./dez. 2019.

GONÇALVES, C. Hierarquia, policentrismo e complexidade em sistemas urbanos. **e-metropolis Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**, n. 25, 2016, p. 26-34. Disponível em: <<http://emetropolis.net/edicao/n25>>. Acesso em 26 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico de 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

\_\_\_\_\_. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

\_\_\_\_\_. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2017**. 2010. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Gestão do Território 2014: redes e fluxos do território**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

\_\_\_\_\_. **Grade Estatística**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

\_\_\_\_\_. **Regiões de Influência das Cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

MOURA, R. A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea. **EURE**, Santiago, v. 38, p. 5-31, 2012.

NUNES, G.; MOTA, I.; CAMPOS, P. Policentrismo Funcional: Uma Avaliação dos Municípios Portugueses. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, n. 29, 2012. p. 28-38.

PESSOA, R. P. P. Em busca de uma definição de policentrismo urbano para as metrópoles brasileiras. **Revista Paranaense do Desenvolvimento Econômico**. n. 120, Curitiba, 2011. p. 297-318. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/198>>. Acesso em 26 jun. 2020.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SEPLAG; DEPLAN. **Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais (IEDE)**. 2019. Disponível em: <<https://iede.rs.gov.br/>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

SILVEIRA, R.L. *et. al.* Policentrismo, Áreas Urbanas Funcionais (FUAs) e Dinâmica Territorial: Um estudo exploratório desde a região do Vale do Rio Pardo-RS-Brasil. In; **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 1, 2017, p. 184-217.



OBSERVADR





**ST3 – DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS E REPERCUSSÕES NOS TERRITÓRIOS**

**CIDADES INTERMÉDIAS E POSSÍVEIS ÁREAS URBANAS FUNCIONAIS NA  
REGIÃO DE PLANEJAMENTO VII DO RIO GRANDE DO SUL – BRASIL<sup>1</sup>**

**INTERMEDIATE CITIES AND FUNCTIONAL URBAN AREAS IN THE PLANNING  
REGION VII OF RIO GRANDE DO SUL – BRAZIL**

Rogério Leandro Lima da SILVEIRA<sup>2</sup>, Carolina Rezende FACCIN<sup>3</sup>, Daniel Claudy da SILVEIRA<sup>4</sup>, Tamara Francine da SILVEIRA<sup>5</sup>, Alana VITALIS<sup>6</sup>, Cheila SEIBERT<sup>7</sup>

**Resumo:** O trabalho aborda o potencial metodológico e analítico dos conceitos de cidade intermédia e de áreas urbanas funcionais (FUAs) para a análise e interpretação do desenvolvimento da rede urbana e da dinâmica de desenvolvimento territorial, em contextos regionais. Revisa-se os conceitos de cidades intermédias e áreas funcionais urbanas e suas conexões na análise da dinâmica territorial na escala regional. Com base em dados secundários do IBGE (2010), e-MEC (2020), INEP (2017) e Estações Rodoviárias Municipais (2020), e de estudo exploratório na região funcional de planejamento 07 do Rio Grande do Sul, identifica-se e analisa-se a existência de possíveis as áreas urbanas funcionais no território regional, interpretando a configuração espacial e os fluxos de deslocamento pendular para trabalho e estudo entre as cidades da região. Os dados secundários dos deslocamentos demonstram a centralidade da economia urbana e o papel de comando das cidades de Ijuí, Santa Rosa e de Santo Ângelo na rede urbana regional, evidenciando um processo inicial de constituição das FUAs na região.

**Palavras-Chave:** Áreas Urbanas Funcionais. Cidade Intermédia. Deslocamentos Pendulares. Região Funcional de Planejamento VII. Desenvolvimento Territorial.

**Abstract:** The work addresses the methodological and analytical potential of the concepts of intermediate city and functional urban areas (FUAs) for the analysis and interpretation of urban network development and territorial development dynamics, in regional contexts. The concepts of intermediate cities and functional urban areas and their connections are reviewed in the analysis

<sup>1</sup> O presente trabalho apresenta resultados parciais da pesquisa Policentrismo e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: Uma análise do papel das cidades médias e da rede urbana nos processos de coesão e desenvolvimento territorial, realizado pelo Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR) – UNISC/CNPq. Os autores agradecem o apoio do CNPq.

<sup>2</sup> Doutor em Geografia. Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional-UNISC. Pesquisador do CNPq. E-mail: rlls@unisc.br

<sup>3</sup> Doutoranda e mestra em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS), arquiteta e urbanista. E-mail: faccincarolina@gmail.com

<sup>4</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Estratégica de Organizações – URI Campus Santo Ângelo e professor da UNIJUÍ. E-mail: daniel.claudy@hotmail.com.

<sup>5</sup> Bolsista PROBIC-FAPERGS. Aluna do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UNISC. E-mail: tamarasilveira@mx2.unisc.br

<sup>6</sup> Bolsista PUIC-UNISC. Aluna do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UNISC. E-mail: alana280203@gmail.com

<sup>7</sup> Bolsista PIBIC-CNPq. Aluna do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UNISC. E-mail: cheilacarine@mx2.unisc.br



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

of territorial dynamics on a regional scale. Based on secondary data from IBGE (2010), INEP (2020), and Municipal Road Stations (2020), and exploratory study in the functional planning region 07 of Rio Grande do Sul, the existence of possible functional urban areas in the regional territory is identified and analyzed, interpreting the spatial configuration and the commuter flows for work and study between the cities of the region. The secondary data of the displacements demonstrate the centrality of the urban economy and the command role of the cities of Ijuí, Santa Rosa and Santo Ângelo in the regional urban network, evidencing an initial process of constitution of the FUAs in the region.

**Keywords:** Functional Urban Areas. Intermediate City. Pendular Displacements. Functional Planning Region VII. Territorial Development.

## INTRODUÇÃO

No campo de estudos sobre o planejamento e o desenvolvimento regional, a noção de policentrismo tem sido valorizada pelo potencial que pode desempenhar na análise territorial e no planejamento de regiões, visando uma melhor complementaridade e articulação entre as cidades e uma maior coesão territorial dos espaços regionais e nacionais.

As características morfológicas e funcionais da rede urbana policêntrica estão relacionadas à dinâmica da divisão territorial do trabalho existente nos respectivos espaços geográficos, em suas diferentes escalas espaciais. Um dos elementos constitutivos da estrutura territorial policêntrica são as áreas urbanas funcionais (FUAs) formadas por cidades que têm maior centralidade e dinamismo econômico, acessibilidade e papel de comando na dinâmica de desenvolvimento territorial, atraindo fluxos de deslocamentos pendulares das demais cidades e áreas rurais localizadas em seu entorno imediato ou mesmo em sua região de influência.

Nos espaços regionais, notadamente nas escalas dos espaços subnacionais ou mesmo microrregionais, como são as regiões funcionais de planejamento do Rio Grande do Sul, as cidades intermediárias apresentam potencial papel de comando nas redes urbanas regionais e de estruturação de FUAs nos territórios regionais. As cidades médias, são centros regionais que centralizam a oferta de distintos serviços públicos e privados, que atraem os deslocamentos pendulares para trabalho e estudo da população regional, e pela sua dinâmica econômica urbana polarizam suas regiões de influência, e também intermediam no território tanto os fluxos econômicos oriundos das cidades menores e áreas rurais do entorno, quanto aqueles originados nas áreas metropolitanas. Por essa condição e papel, tais cidades são fundamentais na organização e funcionamento de redes urbanas e na estruturação de territórios policêntricos.

Neste trabalho analisamos a existência de áreas urbanas funcionais (FUAs) no território da Região Funcional de Planejamento VII (RFPVII), estabelecida pelo Governo Estadual do Rio Grande Sul, ao integrar para fins de planejamento territorial, os Coredes das Missões, Noroeste Colonial, Fronteira Noroeste e Celeiro. Com base na análise dos microdados de deslocamentos pendulares e dados demográficos do IBGE (2010), dados sobre instituições de ensino superior do e-MEC (2020) e INEP (2017) e dados das linhas e horários de transporte intermunicipais, das Estações Rodoviárias Municipais (2020), verificamos a centralidade e o papel de organização pelas cidades



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

médias de Ijuí, Santa Rosa e de Santo Ângelo de possíveis FUAs nesse território regional.

O artigo está estruturado em três tópicos. No primeiro apresentamos sucintamente os conceitos de policentrismo, cidades intermédias e FUAs. No segundo, realizamos uma breve caracterização econômica, demográfica e socioespacial do território da RFPVII. Por fim, analisamos a configuração espacial e a intensidade dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo existentes na região, e a centralidade das cidades médias de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo e as possíveis FUAs que comandam no território regional no contexto da dinâmica econômica e do atual processo de desenvolvimento regional.

## **POLICENTRISMO, CIDADES INTERMÉDIAS E ÁREAS URBANAS FUNCIONAIS (FUAS): FERRAMENTAS CONCEITUAIS PARA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL**

Os conceitos ou noções de Policentrismo, Cidades Intermédias e Áreas Urbanas Funcionais se apresentam como importantes instrumentos analíticos e operacionais para a compreensão dos processos de desenvolvimento urbano e regional, mas também para a formulação e aperfeiçoamento das políticas públicas de planejamento e de desenvolvimento regional, que busquem promover a coesão territorial, sobretudo nas escalas nacional e regional.

O policentrismo tem sido pensando, pode se dizer, em duas perspectivas e em duas escalas espaciais. Na escala nacional ou supranacional, tem sido abordado e utilizado no âmbito dos sistemas e redes urbanas hierárquicas como alternativa aos processos de macrocefalia e desequilíbrios da estrutura urbana, como verificado por exemplo na União Europeia e em países como o Reino Unido ou a França. Já na escala metropolitana ou intraurbana das grandes cidades, o policentrismo, sobretudo a partir do pós-guerra, tem sido adotado como modo de solucionar os principais problemas habitacionais, de circulação e de integração espacial (DOMINGUES, 2008).

Na escala regional, o policentrismo funcional tem sido pensado como o sistema de organização do espaço, através de redes urbanas, cujas centralidades ocorram em diferentes cidades, que apresentem distintas funções e especializações promovendo redes urbanas com cada vez maiores níveis de interdependências, de mobilidade, de complementaridade e de conectividade entre as cidades, e entre as cidades e suas regiões (DEMATTEIS, 1991).

Contudo, Nunes, Mota e Campos (2012) assinalam que a abordagem do policentrismo “não deve ser dissociada de critérios de organização espacial de territórios, isto é, das diferentes dimensões dos espaços em termos de área, densidade populacional e de emprego, fluxos de mobilidade, etc. e do facto do crescimento da economia regional não ser comparável, em estruturas e organizações espaciais diferentes”. Daí a importância de se considerar os condicionantes, as particularidades e as potencialidades de cada território.

Nessa concepção sobre policentrismo, de um sistema ou rede urbana policêntrica, mais equilibrada no território, notadamente na escala regional, as cidades intermédias desempenham papel fundamental pela sua condição e função no contexto das diferentes regiões. A definição de cidade média ainda está em construção no campo das Ciências Sociais, existindo no presente, distintas



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

compreensões em como defini-la.

De um modo geral, podemos identificar ao menos dois sentidos principais que têm predominado no debate sobre cidades médias. Há uma primeira concepção, em certa medida ainda hegemônica, que associa essa definição ao porte da cidade, classificando como cidade média aquela que apresenta uma população entre 100 e 500 mil habitantes, conforme a definição utilizada pelo IBGE, e nessa condição assume uma posição hierárquica entre as cidades pequenas e às grandes cidades e metrópoles.

Já a segunda concepção, além de considerar a dimensão demográfica como variável relevante, sem, no entanto, estabelecer um parâmetro quantitativo mínimo, igualmente considera as funções urbanas que a cidade apresenta e desempenha regionalmente e através das quais se relaciona e interage com sua região e participa da rede urbana. Pensamos que essa segunda concepção seja a mais adequada para a compreensão das dinâmicas urbanas e regionais no Brasil, em geral, e no Rio Grande do Sul, em particular.

Assim, entendemos que as cidades médias, além de terem um contingente demográfico expressivo, no contexto regional, apresentam uma concentração e centralização econômicas e uma consolidada função de intermediação econômica e de serviços públicos, e de fluxos diversos, entre sua hinterlândia constituída pelas cidades menores e áreas rurais, e a metrópole. Além disso é preciso também considerar o contexto e a dinâmica regional quanto aos níveis de modernização e integração das atividades econômicas, à estrutura e abrangência dos sistemas de comunicação, transporte e logística, e à reconfiguração espacial resultante da reestruturação produtiva que, por sua vez, redefinem a indústria, o comércio e os serviços, e as funções e centralidade urbana das cidades médias (SPOSITO, 2007; SANTOS, SILVEIRA, 2001; OLIVEIRA, SOARES, 2014).

A cidade intermédia no contexto das relações e interações espaciais que promove no território regional permite identificar a existência ou não de áreas urbanas funcionais ou *funcional urban areas* (FUAs). A FUA é um tipo de região funcional. Como tal ela é uma dada área territorial caracterizada por apresentar uma alta frequência de interações econômicas como o comércio de bens e serviços, deslocamentos para trabalho e compras domésticas realizadas no interior da região. Ela é caracterizada pela aglomeração de atividades e por sua infraestrutura intrarregional de transportes, que facilite ampla mobilidade de pessoas, produtos e serviços dentro das suas fronteiras (KARLSSON, OLSSON, 2006).

As FUAs são definidas como unidades econômicas funcionais, constituídas de centros urbanos e seus respectivos municípios, com alta densidade populacional, bem como, de alguma outra cidade (e seu município) adjacente que apresente alto grau de integração econômica com os demais centros urbanos, medida pelos fluxos de deslocamento pendular para trabalho e para estudo<sup>8</sup>, entre

<sup>8</sup> Neste trabalho, para a identificação de possíveis FUAs na região em estudo, baseamos em Silveira et al. (2017) definindo como base de corte, o percentual de ao menos 10% da população economicamente ativa (PEA) do município que se desloca para trabalho e estudo em outro município. Para isso foram analisados os volumes dos fluxos pendulares que ocorreram entre as cidades de origem e destino, e selecionados, a priori, aqueles que se apresentaram em percentual igual ou superior a 10% da PEA total residente no município de origem. O limite de 10% dos deslocamentos para trabalho e estudo seguiu o mesmo parâmetro definido pelo IBGE.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

as cidades que integram uma dada região e rede urbana regional.

A FUA tem se tornado um importante nível funcional do sistema urbano e regional, pois as cidades que as constituem têm formado regiões funcionais cada vez mais integradas, em razão dos diversos, crescentes e multidirecionais fluxos de pessoas que se deslocam no espaço geográfico para o mercado de trabalho e para acessar a educação. Isso faz da FUA uma importante ferramenta de análise das tendências urbanas e regionais, ao possibilitar melhor compreensão da dinâmica interna de uma dada região através de suas relações funcionais intrarregionais, visto que, de modo geral, os dados estatísticos são organizados observando os limites administrativos dos territórios (ANTIKAINEN, 2005).

## A REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO VII DO RIO GRANDE DO SUL

A Região Funcional de Planejamento VII (RFP VII) é constituída pelas sub-regiões dos COREDES Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial, como mostra a Figura 1. A região apresentava, em 2010, uma população total de 759.591 habitantes, sendo que, desse total, 31% residem em área rural e 69% em área urbana. Apesar da predominância da população urbana na região, dos 77 municípios pertencentes à região, 40 apresentam mais de 50% da população residindo no meio rural.

O território regional apresenta baixa densidade demográfica (27,63 hab/km<sup>2</sup>), dada a estrutura fundiária com o predomínio da pequena propriedade rural. As maiores densidades demográficas estão nos principais centros urbanos como Panambi, Ijuí, Santo Ângelo, São Luiz Gonzaga localizados ao longo da BR 285, no sul da região, e em Santa Rosa, Três de Maio, Horizontina e Três Passos, articuladas pela BR 472 no centro-norte da região.



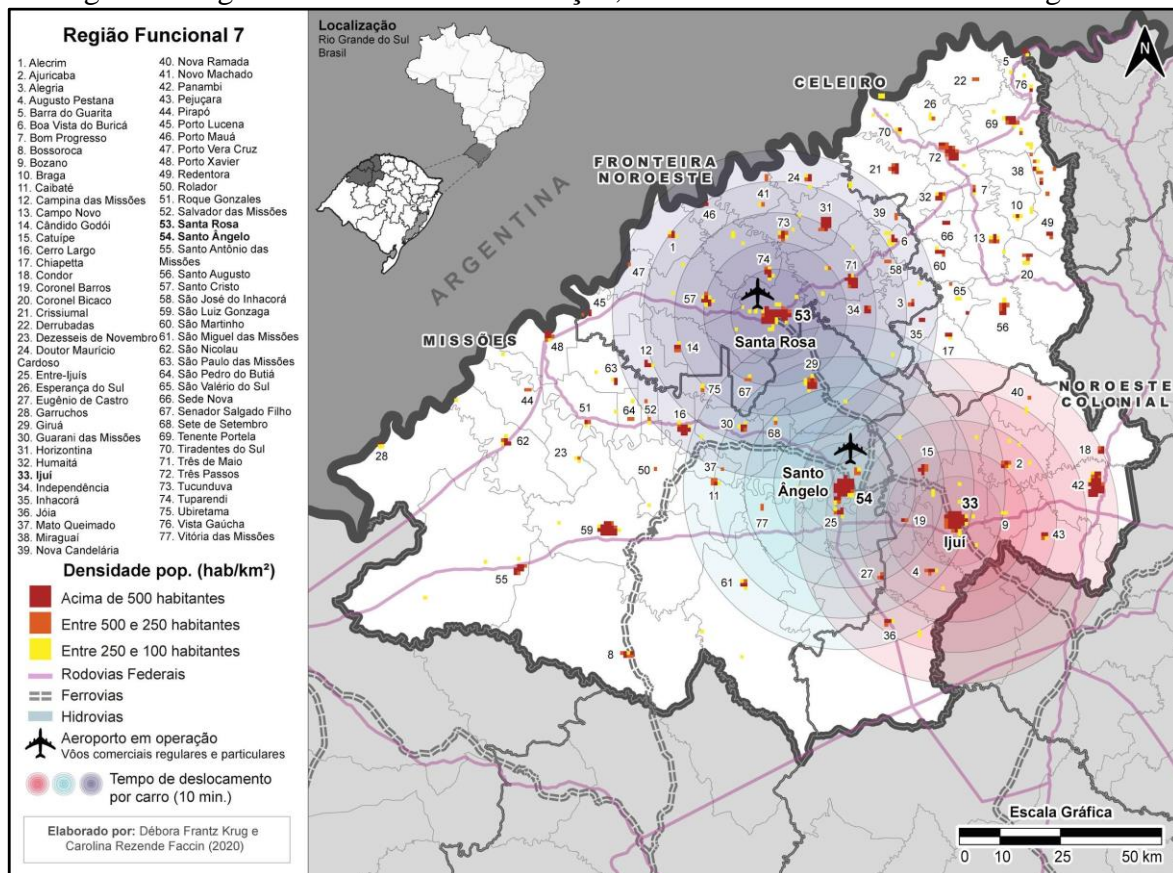
OBSERVADR







Figura 1: Região Funcional 7 - Localização, sistema viário e densidade demográfica



Elaborado por Débora Krug e Carolina Faccin, a partir de IBGE (2016) e DNIT (2015).

Destacam-se na região e em sua rede urbana regional as cidades intermédias de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa com, respectivamente, 78.915, 76.275 e 68.587 habitantes, em 2010 (IBGE, 2010). Tais cidades apresentam importante centralidade no território regional, através das variadas e especializadas funções urbanas que desempenham por meio de atividades industriais, comerciais e de serviços públicos e privados, dividindo entre elas a polarização e a promoção na região, dos principais fluxos de pessoas, capitais e produtos que nela circulam. Essas três cidades intermédias apresentavam em 2019, respectivamente, uma população estimada de, 83.475, 77.593 e 73.254 habitantes, demonstrando um relativo crescimento entre 2010 e 2019. (IBGE, 2019).

Quanto à morfologia da rede urbana regional observa-se, de um lado, uma distribuição espacial com relativa dispersão das cidades no território, e de outro lado, o predomínio de um grande número de cidades pequenas que apresentam interações e relações de dependência com as três cidades médias da região. A Tabela 1, ilustra bem essa estrutura da rede urbana, pois 57 dos 77 núcleos urbanos existentes são cidades com menos de cinco mil habitantes, compondo o escalão inferior da rede urbana, enquanto no escalão superior destacam-se as três cidades intermédias, já referidas, com mais de 70 mil habitantes, cada.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Tabela 1: Estrutura da rede urbana da Região Funcional VII: Nº de cidades por faixa de população urbana (2010)

Até 5 mil hab.	De 5.001 a 10.000 hab.	10.001 a 20.000 hab.	20.001 a 50.000 hab.	50.001 a 100.000 hab.	Mais de 100.001 hab.
57	9	6	2	3	0

Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2010).

Cabe ressaltar que o conjunto dos municípios têm características distintas dentro da RFP VII. A maior parte dos pequenos municípios e seus núcleos urbanos apresentam estruturas econômicas de baixa complexidade e especialização nos setores industriais, e de comércio e serviços. Isso significa que grande parte deles são abastecidos pelos serviços prestados pelas cidades médias de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa nas áreas relacionadas à saúde, à educação, mas também do comércio atacadista e de varejo especializado. Além disso essas três cidades médias concentram parte significativa das empresas e dos empregos regionais, engendrando fluxos diários e semanais importantes no âmbito da rede urbana regional que influenciam a dinâmica econômica e produtiva regional.

De modo geral, os municípios e as cidades que integram a região apresentam ritmos distintos de crescimento populacional no período entre 2000 e 2010 (Tabela 2). Em relação à população total, a região apresentou uma taxa de crescimento negativa de 0,31%, enquanto no estado essa taxa foi positiva de 0,48%. O crescimento demográfico foi ainda menor (-0,50%) no conjunto dos demais municípios da região, excluídos os municípios de Santa Rosa, Santo Ângelo e Ijuí. Nestes, a taxa de crescimento da população total foi de 0,53%, -0,06% e 0,05%, respectivamente.



Tabela 2: Região Funcional VII e municípios de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa: População urbana, população total, taxa de urbanização e taxa de crescimento da população total e urbana – 2000 e 2010

	População urbana		População total		Taxa de urbanização		Taxa de crescimento geométrica da população entre 2000 e 2010	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	Urbana	Total
Ijuí	67.397	71.550	78.461	78.915	85,9%	90,7%	0,60%	0,05%
Santa Rosa	55.950	60.366	65.016	68.587	86,1%	88,0%	0,76%	0,53%
Santo Ângelo	64.900	71.804	76.745	76.275	84,6%	94,1%	1,01%	-0,06%
Demais municípios	302.454	322.370	563.706	535.814	53,7%	60,2%	0,63%	-0,50%
Região Funcional 7	490.701	526.090	783.928	759.591	62,6%	69,3%	0,69%	-0,31%
Rio Grande do Sul	8.317.984	9.100.291	10.187.798	10.693.929	81,6%	85,1%	0,90%	0,48%

Elaborado por Carolina Faccin e Tamara Silveira, a partir de IBGE (2010)

Quando observamos a dinâmica da taxa de crescimento da população urbana verificamos que as taxas são positivas, embora com exceção da cidade de Santo Ângelo, com 1,01%, as demais cidades intermediárias bem como as outras cidades da região apresentam taxa de crescimento inferior à verificada na população urbana do Rio Grande do Sul. Os dados evidenciam que essa taxa negativa de crescimento na população regional, possivelmente esteja ocorrendo por conta da diminuição da população rural dos municípios da região.

Os dados da Tabela 2 revelam que, em 2000, Ijuí era o município da região com maior número de habitantes e com maior população urbana. Já em 2010, enquanto o município de Ijuí permanece sendo o mais populoso, a cidade de Santo Ângelo passa a ocupar a posição de centro urbano mais populoso. Isso é decorrente da taxa de crescimento da população urbana em 10 anos e da taxa de urbanização de Santo Ângelo, as quais são, respectivamente, 1,01% e 94,1%, ultrapassando as taxas apresentadas pela RFP VII e pelo Estado. Também se observa que a cidade de Santa Rosa ocupa a segunda posição em relação a taxa de crescimento da população urbana entre 2000 e 2010 alcançando 0,76% e apresenta um pequeno aumento da taxa de urbanização de 86,1 para 88%. Já a cidade de Ijuí possui maior taxa de urbanização em 2010, quando comparado à Santa Rosa, mas apresenta menor taxa de crescimento da população urbana quando comparada às demais cidades da região (Tabela 2).

De todo modo, observamos que os municípios dessas três cidades intermediárias da região apresentam em 2010 taxas de urbanização maiores do que as verificadas no conjunto da região e do Estado. Esse intenso processo de urbanização ocorre em um território cuja economia regional



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

é caracterizada por Silva Neto (2015, p. 107) pela predominância da prática da “agricultura familiar, mas muito mais dependente da produção de grãos (soja) do que as demais regiões do Estado. Tal particularidade faz com que a agricultura familiar dessa região seja muito menos intensiva” no que tange, por exemplo, a implementação da mão de obra ou ainda, a diversificação produtiva, que por consequência, tem provocado o empobrecimento da maioria dos agricultores nesse território.

A economia regional está assentada na produção agrícola de grãos, notadamente de soja, milho e trigo, além disso destacam-se também a pecuária, através da produção de leite e da criação de aves e suínos. A produção primária é realizada em uma estrutura fundiária caracterizada pelo predomínio das pequenas propriedades familiares com elevado nível de mecanização e tecnologia. A região responde por 13,3% da produção estadual de cereais, por 12,7% da produção estadual da soja, e por 23,3% da criação de suínos. Em relação às atividades secundárias destacam-se dois segmentos da indústria de transformação: a de processamento de grãos e fabricação de produtos alimentícios e a de máquinas e implementos agropecuários, cujas plantas industriais se concentram sobretudo no eixo urbano Horizontina, Santa Rosa, Ijuí e Panambi (SEPLAN, 2015).

A Figura 2 apresenta os dados de quatro variáveis relevantes para a análise da dinâmica de desenvolvimento regional. A saber: o do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*; o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); o Valor Adicionado Bruto (VAB) setorial, e a quantidade de estabelecimentos conforme os setores do IBGE, para os municípios da região.

Em relação ao PIB *per capita* dos municípios da região observa-se a desigualdade intrarregional em relação à produção e à renda gerada pelos os municípios. Entre os municípios com PIB's *per capita* mais elevados em 2010, estão Horizontina (R\$ 48.657,00), Eugênio de Castro (R\$ 32.861,00) e Pejuçara (R\$ 29.881,00). Já entre os municípios com os PIBs *per capita* mais baixos, encontram-se Redentora (R\$ 6.698,00), Barra do Guarita (R\$ 7.366,00) e Dezesseis de Novembro (R\$ 8.039,00) (IBGE, 2010). O município de Horizontina apresenta dinâmica produtiva fortemente relacionada ao setor industrial, com a presença de complexo agroindustrial metalmeccânico. Já nos municípios de Eugênio de Castro e Pejuçara, predomina uma estrutura fundiária concentrada, com o desenvolvimento da cultura de soja, influenciando por sua vez, na geração de riqueza, visto que os dois municípios possuem população abaixo de 5 mil habitantes. E Redentora, Barra do Guarita e Dezesseis de Novembro caracterizam-se por algumas semelhanças, tais como estarem em uma região de fronteira com Santa Catarina (Barra do Guarita e Redentora) e Argentina (Dezesseis de Novembro), que perfazem a região costeira do Rio Uruguai, com fragilidades em relação ao desenvolvimento de suas atividades econômicas (marginais e estagnadas), de infraestrutura e de geração de emprego e renda.

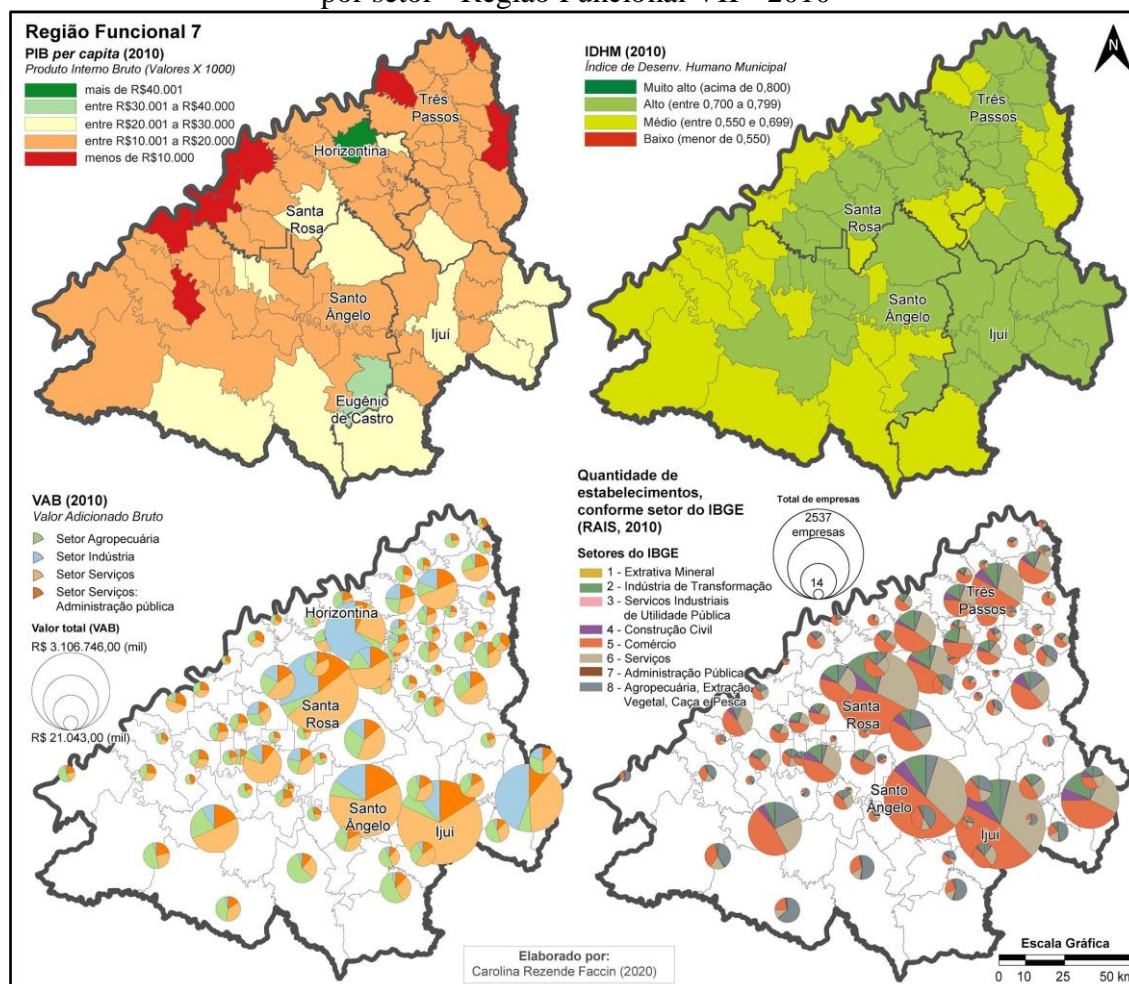


OBSERVADR





Figura 2: PIB *per capita*, IDHM, VAB setorial dos municípios e quantidade de estabelecimentos por setor - Região Funcional VII - 2010



Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2010), PNUD (2010) e RAIS (2010).

Observando a estrutura setorial e total do VAB, para cada município, também apresentada na Figura 2, verifica-se que os municípios com os maiores valores totais do VAB são os aqueles com maior dinamismo econômico e urbano, dentre os quais se destacam pela ordem Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo. Em relação ao setor de serviços, verifica-se uma expressiva importância desse setor na maior parte dos municípios. Esse setor representa mais de 50% da composição do VAB em 55, dos 77 municípios da região. Destacam-se os municípios de Ijuí (82% do VAB pertencente ao setor de serviços), Cerro Largo (80,5%), Porto Xavier (80%) e Santo Ângelo (77%). Quanto ao setor industrial, dois municípios se destacam com uma alta participação do VAB industrial: Horizontina, cujo percentual do VAB industrial é de 64%, e Panambi, com 45%. Quanto ao VAB Agropecuária, verifica-se que em 36 dos 77 municípios da região, notadamente nos municípios de pequeno porte, as atividades agropecuárias respondem por 40% a 60% do VAB municipal (IBGE, 2010).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Observamos também uma distribuição desigual no território regional do número de estabelecimentos empresariais por setores econômicos classificados pelo IBGE (2010). A figura 2 nos possibilita observar que as cidades intermediárias de Santo Ângelo, Santa Rosa e Ijuí possuem uma dinâmica concentrada nas atividades comerciais e nos serviços. Salienta-se que tais municípios, como já anteriormente mencionado, possuem maior estrutura e complexidade urbana, no que tange às atividades de serviços em saúde, em educação e nos demais serviços prestados por órgãos e autarquias públicas. Nestes quesitos, tais municípios caracterizam-se por serem polos regionais, centralizando tais atividades comerciais e de prestação de serviços junto aos seus municípios de influência, atraindo nesse contexto fluxos populacionais, e por consequência, refletindo-se sobre a atração e geração de renda regionais.

Quanto à dimensão social do desenvolvimento regional através do IDHM, observa-se que a grande maioria dos seus municípios na faixa de alto e médio índice de desenvolvimento humano. Destacam-se, na faixa de alto desenvolvimento, os municípios de Horizontina, com IDHM de 0,783, Ijuí, com 0,781, Santo Ângelo, com 0,772, e Santa Rosa, com 0,769. O município com menor valor de IDHM é Redentora, com 0,631 (Figura 2) (PNUD, 2010).

De modo geral, observa-se que a economia e a dinâmica de desenvolvimento regional apresentam intensa relação com as atividades agroindustriais, industriais e de serviços ligadas às cadeias produtivas da soja e do trigo, e da produção de carne suína. Tal dinâmica produtiva, estrutura a divisão territorial do trabalho na região organizando as relações econômicas e os fluxos de capitais, produtos, informações e pessoas entre as áreas rurais e as cidades, e entre as pequenas cidades e as cidades intermediárias da região, bem como dando o ritmo e a abrangência espacial das trocas comerciais e das relações de trabalho regionais.

## CIDADES INTERMÉDIAS E REGIÃO: AS POSSÍVEIS FUAS DE IJUÍ, SANTA ROSA E SANTO ÂNGELO

A análise que realizamos no território da RPF VII tomou como base metodológica os estudos sobre policentrismo e desenvolvimento regional realizados por Pillet et al (2010), na Espanha, por Ferrão (2012), em Portugal, e o estudo anterior que realizamos na região dos Vales do Rio Grande do Sul, buscando verificar a constituição de FUAs em cidades intermediárias, que apresentam expressiva centralidade e promovem intensas relações espaciais com suas regiões de influência, através dos fluxos de deslocamento pendular para trabalho e estudo que atraem no interior do território onde estão localizadas (SILVEIRA et al, 2017).

Para verificarmos a existência de possíveis FUAs no território regional, consideramos como ponto de corte os fluxos de deslocamentos para trabalho e estudo entre municípios que alcançaram pelo menos o percentual de 10% da População Economicamente Ativa (PEA) do município de origem que se destinam para cidades de pelo menos 15 mil habitantes.

A análise dos dados sobre deslocamentos pendulares para trabalho e estudo dentro desse ponto de corte, apresentados na Tabela 3, permite observar na RFP VII a possível existência de FUAs constituídas pelas cidades intermediárias de Santa Rosa, Santo Ângelo e Ijuí. Os fluxos pendulares para trabalho e estudo existentes no território regional que estão dentro do ponto de corte



OBSERVADR





estabelecido, foram aqueles originados nos municípios de Bozano (9,97%) e Augusto Pestana (9,31%) tendo com destino a cidade de Ijuí, os fluxos originados no município de Entre-Ijuís (15,87%) com destino para Santo Ângelo, e, também os fluxos do município de Tuparendi (17,54%) com destino para Santa Rosa (IBGE, 2010).

Tabela 3: Percentual dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em relação à População Economicamente Ativa - 2010

Municípios	PEA	Pop. Tot.	Pop. Urb.	Ijuí	Santo Ângelo	Santa Rosa
<b>Bozano</b>	1.695	2.200	629	<b>9,97%</b>		
<b>Augusto Pestana</b>	4.330	7.096	3.657	<b>9,31%</b>		
<b>Entre-Ijuís</b>	4.853	8.938	4.893		<b>15,87%</b>	
<b>Tuparendi</b>	4.583	8.557	5.294			<b>17,54%</b>

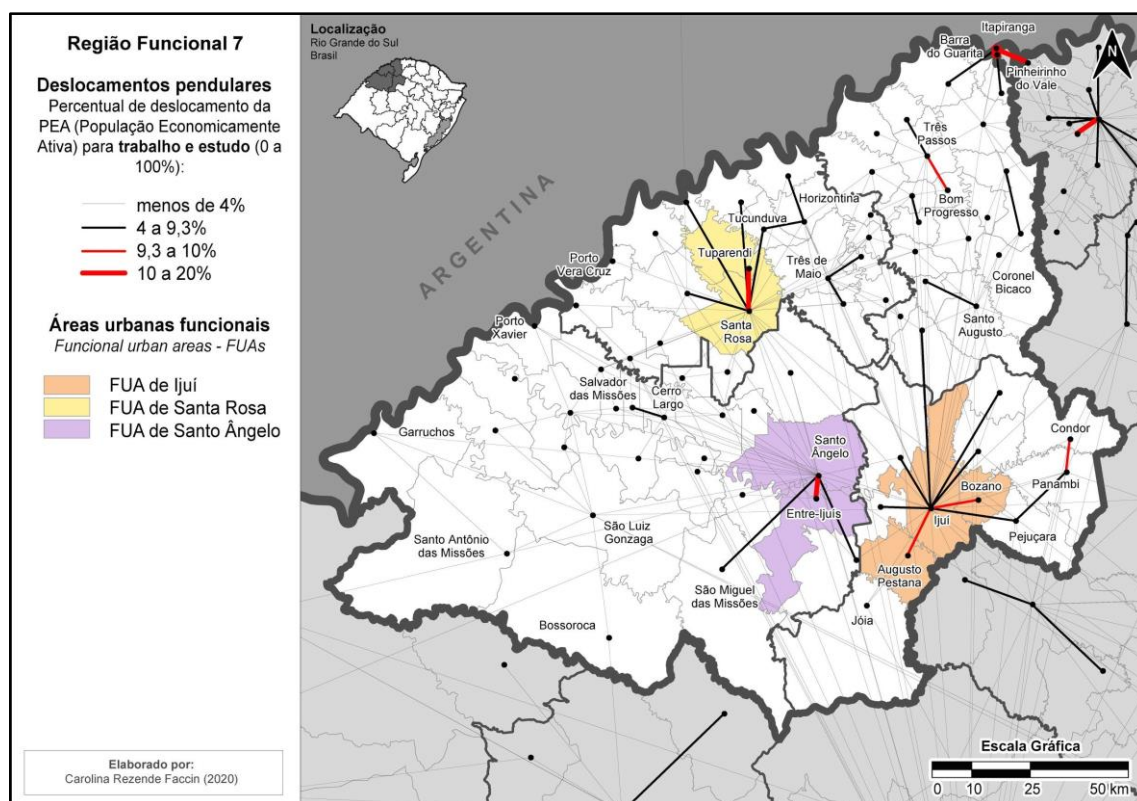
Elaborado por Nicolas Giacometti, a partir de IBGE (2010).

Buscando melhor representar espacialmente os deslocamentos pendulares na região, a Figura 3 apresenta os fluxos para trabalho e estudo, entre as cidades da região, a partir dos microdados do IBGE (2010), informados na Tabela 3.

Observa-se na Figura 3 a configuração inicial de três possíveis FUAs no território da RFVII. A FUA de Santa Rosa apresenta como núcleo urbano principal a cidade Santa Rosa e a cidade de Tuparendi como núcleo secundário. Já a FUA de Santo Ângelo possui como núcleo principal Santo Ângelo e a cidade de Entre-Ijuís como núcleo secundário. Nessas duas FUAs os fluxos de deslocamento pendular entre as os núcleos urbanos secundários e as respectivas cidades médias são significativos e acima de 15% da PEA, no entanto, em ambas as FUAs, os fluxos de deslocamentos mais relevantes (acima de 10%) se concentram apenas entre um par de cidades, o que traz limitações para a existência efetiva das respectivas FUAs. Por sua vez, a FUA de Ijuí apresenta com núcleo principal a cidade intermediária de Ijuí e como núcleos urbanos secundários as cidades de Augusto Pestana e de Bozano. Em ambas, os fluxos de deslocamento, embora relevantes, não alcançam o parâmetro mínimo de corte (10%).



Figura 3: Percentual dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em relação à População Economicamente Ativa e Áreas Urbanas Funcionais (FUAs) - 2010



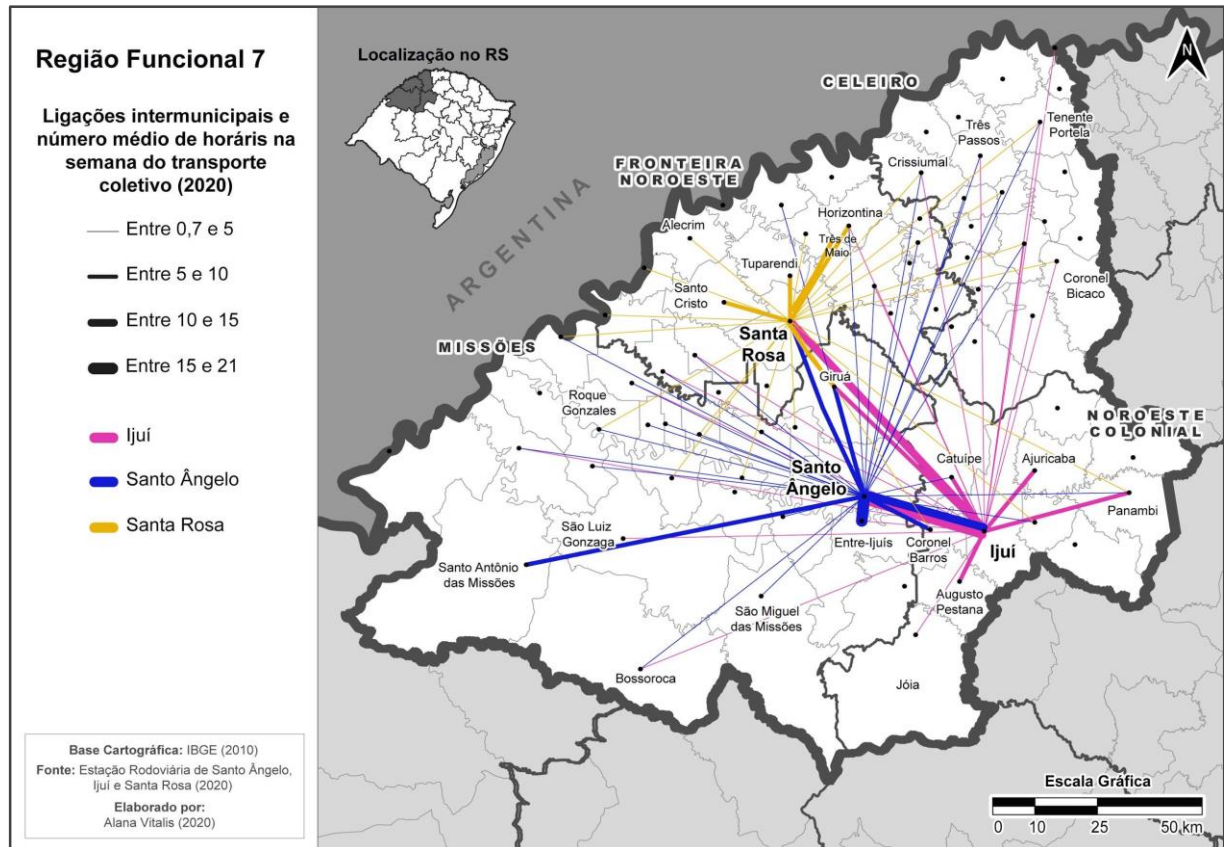
Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2010).

Complementarmente aos dados de deslocamento pendular para trabalho e estudo, levantados pelo IBGE, buscamos também considerar os dados referentes aos atuais fluxos de passageiros através do transporte coletivo intermunicipal, no interior da RFPVII. As linhas de ônibus existentes entre os municípios e a quantidade média de horários diários disponíveis semanalmente, nos dias de segunda e sexta-feira e sábado, podem auxiliar na atualização dos dados relativos aos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo, bem como podem auxiliar na identificação de potenciais FUAs na região. Na figura 4 podemos observar que a cidade intermédia de Santa Rosa mantém ligações mais intensas com as cidades de Giruá (12,66), Três de Maio (8,33), Tuparendi (8,00), Santo Cristo (7,66) e Horizontina (6,00), evidenciando a ampliação das relações dessa cidade intermédia com outras cidades na região, reconfigurando assim área de influência, e respectivamente sua área urbana funcional.





Figura 4: Número de linhas/horários de ônibus intermunicipais entre os municípios Região Funcional 07 e as cidades de Santo Ângelo, Santa Rosa e Ijuí



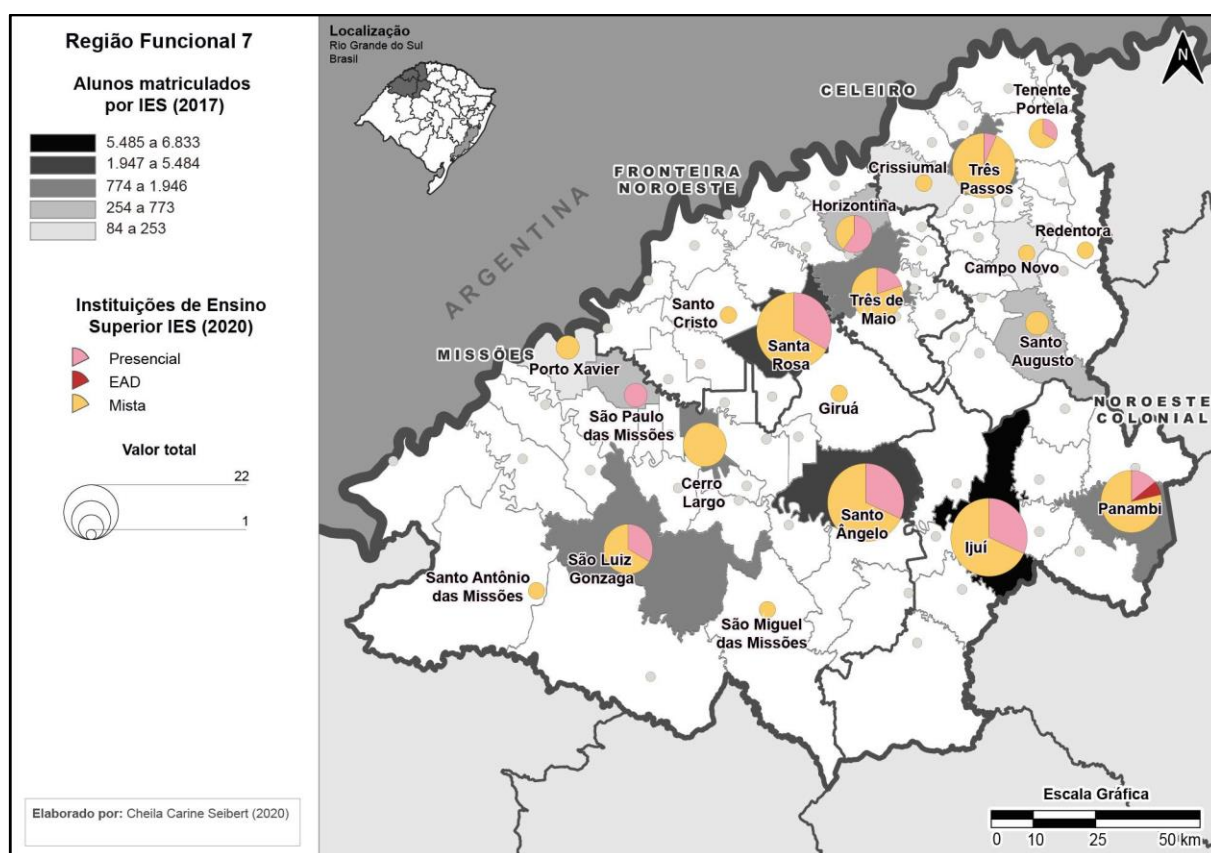
Fonte: Elaborado por Alana Vitalis, a partir dos Quadros de horários das estações rodoviárias de Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa (2020).

Observamos também que a cidade intermédia de Santo Ângelo mantém ligações mais intensas com Entre-Ijuís (17), com Giruá (9,33) e com Santo Antônio das Missões (5,66), demonstrando também uma relativa ampliação da sua área urbana funcional na região. por fim, verificamos que a cidade intermédia de Ijuí estabelece ligações mais representativas com as cidades de Catuípe (9,) Ajuricaba (8), Giruá (8,33) e Panambi (6), evidenciando assim uma ampliação da sua área de influência, bem como da sua área urbana funcional. Os dados dessa figura 4 também permitem observar a existência de intensos embora distintos fluxos de ligação entre as três cidades intermédias da região. Santa Rosa apresenta 11,66 ligações com Santo Ângelo e 11,33 com Ijuí. Santo Ângelo possui 12 ligações com Ijuí e 9 com Santa Rosa, enquanto que Ijuí apresenta 14,33 com Santa Rosa e 13,66 com Santo Ângelo. Tais ligações de transporte coletivo entre essas cidades principais da região evidenciam a existência de importantes fluxos de deslocamento para trabalho, decorrentes da articulação funcional entre suas economias urbanas, resultantes da divisão territorial do trabalho existente na região e na rede urbana regional, ambas assentadas nas atividades agroindustriais, industriais e de serviços ligadas às cadeias produtivas da soja, do trigo e da carne, principalmente.



Também de modo complementar nossa análise, os dados apresentados na Figura 5 referente à distribuição territorial das instituições de ensino superior e do número de alunos na região, permitem observar que, as cidades de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa se destacam por apresentar o maior número de Instituições de Ensino Superior (IES), bem como o de alunos matriculados, reforçando a centralidade dessas cidades na oferta regional do ensino superior.

Figura 5: Número de Instituições de Ensino Superior e alunos matriculados por município - 2017 e 2020



Elaborado por Cheila Carine Seibert, a partir de e-MEC (2020) e INEP (2017)

Em relação a quantidade de IES, percebe-se que as três cidades intermédias apresentam valores relativamente semelhantes. Ijuí e Santo Ângelo com 22 IES cada, e Santa Rosa com 21 IES (e-MEC, 2020). No entanto, ao analisar os dados referentes ao número de alunos matriculados em IES por município, nota-se que Ijuí se destaca com 6.833 alunos (26% do total de alunos da região), em seguida tem-se Santo Ângelo, com 5.484 alunos (21%) e Santa Rosa, com 4.333 (16%). Essas três cidades concentram 63% do total de alunos matriculados em IES na região (INEP, 2017). Os dados evidenciam igualmente que parte importante desses estudantes se deslocam pendularmente para as IES localizadas nessas cidades intermédias, dada a proximidade espacial destas com as demais cidades da região, bem como pela conectividade viária existente entre elas. Os dados anteriores sobre o número de linhas e horários de transporte intermunicipal de passageiros igualmente reforçam essa evidência e permitem complementar a análise, indicando a existência de



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

possíveis FUAs que estão em processo de constituição na região.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou mostrar a importância do policentrismo e das cidades médias para os estudos regionais. A perspectiva de uma organização territorial policêntrica valoriza a existência de uma rede urbana equilibrada com a existência de cidades com diferentes portes, níveis de centralidade, funções econômicas e capacidades de gestão territorial, que se articulam e se relacionam entre si.

Na Região Funcional de Planejamento VII, localizada no noroeste do estado Rio Grande do Sul observa-se a existência de uma rede urbana regional que apresenta uma estrutura urbana relativamente equilibrada e uma organização policêntrica, com as cidades intermediárias de Ijuí, Santo Ângelo e de Santa Rosa que estão espacialmente bem distribuídas no território regional. Tais cidades, participam ativamente da divisão territorial do trabalho regional, apresentando níveis relevantes de centralidade através das suas economias urbanas. Essas cidades intermediam fluxos oriundos de suas regiões de influência e das cidades maiores localizadas em outras regiões e da região metropolitana de Porto Alegre. Apresentam um conjunto de atividades industriais e de serviços que atendem as demandas das cadeias produtivas da soja, do trigo e da produção de carne, bem como concentram as oportunidades de emprego urbano e oferta de ensino superior na região atraindo fluxos de deslocamentos pendulares de trabalho e estudo, oriundos dos municípios localizados em suas respectivas áreas de influência.

Os resultados da pesquisa apontam que há evidências de que a região apresenta a existência de possíveis FUAs, centralizadas e comandadas pelas respectivas três cidades intermediárias acima referidas. Embora os microdados do IBGE (2010) relativos aos fluxos de deslocamento pendular para trabalho e estudo, diante dos parâmetros mínimos inicialmente estabelecidos na metodologia empregada, não permitam afirmar de modo inofismável a existência das áreas urbanas funcionais, a utilização de dados atuais e complementares como os dos fluxos dos transportes intermunicipais de passageiros e os sobre a distribuição de IES e de alunos de ensino superior na região, evidenciam que as FUAs das cidades intermediárias de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa, se ainda não estão plenamente afirmadas e consolidadas, ao menos se encontram em processo de constituição na região.

De todo modo, a confirmação de tal evidência somente será possível com a continuidade dos nossos estudos sobre a análise das relações espaciais promovidas pelas cidades intermediárias em foco no conjunto do território regional, através de novos e atualizados dados sobre a dinâmica demográfica, os deslocamentos pendulares para trabalho e estudo, a gestão territorial exercida por essas cidades e a dinâmica recente de funcionamento da rede urbana regional, em sua relação com a dinâmica de desenvolvimento urbano e regional na região.

## REFERÊNCIAS

ANTIKAINEN, Janne. The concept of Functional Urban Area. Findings of the ESPON Project 1.1.1. **Informationen zur Raumentwicklung**, Heft, v. 7. p. 447-452, 2005.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

DEMATTEIS, G. Sistemi locali nucleari e sistemi a rete. Un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane. In: BERTUGLIA, C. S.; BELLA, A. La (Ed.), **I Sistemi Urbani**, Franco Angeli, Milão, p.417-441, 1991.

DOMINGUES, A. Urbanização extensiva – uma nova escala para o planeamento. **CITTA 1st Annual Conference on Planning Research**, Porto, 2008.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT. **Rodovias federais. DNITGeo - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes**. 2015. Disponível: <<http://servicos.dnit.gov.br/vgeo/>>. Acesso: 19 mar. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

\_\_\_\_\_. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2017**. 2010. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Gestão do Território 2014: redes e fluxos do território**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

\_\_\_\_\_. **Arranjos populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro: FIBGE. 2015. Disponível: [www.ibge.gov.br/apps/arranjos\\_populacionais/2015](http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015)

\_\_\_\_\_. **Grade Estatística**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

KARLSSON, C., OLSSON M. The identification of functional regions: theory, methods, and applications. **Ann Reg Sci**, N. 40, p. 1-18, 2016.

NUNES, G.; MOTA, I.; CAMPOS, P. Policentrismo Funcional: Uma Avaliação dos Municípios Portugueses. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, v. 29, v. 1, p. 27-38, 2012.

OLIVEIRA, Hélio Carlos M. de; SOARES, Beatriz Ribeiro. Cidade Média: Apontamentos metodológicos e tipologia. In: **Caminhos de Geografia**. Uberlândia, v. 15, n. 52, p. 119–133, 2014.

PNUD; IPEA; FJP. **Atlas de Desenvolvimento Humano nos Municípios**. 2010. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: Território e sociedade no alvorecer do Século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.

SEPLAG; DEPLAN. **Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais (IEDE)**. 2019. Disponível em: <<https://iede.rs.gov.br/>>. Acesso em: 19 mar. 2020.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SILVA NETO, B. A regionalização do Estado segundo os seus sistemas agrários. In: SILVA NETO, B.; BASSO, D. (Orgs.) **Sistemas agrários do Rio Grande do Sul: Análise e recomendações de políticas**. 2º ed. – Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2015. 336p.

SILVEIRA, R. L. L. *et al.* Policentrismo, Áreas Urbanas Funcionais (FUAs) e Dinâmica Territorial: Um estudo exploratório desde a região do Vale do Rio Pardo - RS - Brasil. **Redes**, Santa Cruz Sul, v. 22, n. 1, p. 184-217, dez. 2016. Disponível: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8641>>. Acesso em: 29 set. 2018.

SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades Médias: Espaços em Transição**. São Paulo: Ed. Contexto, 2007.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS - RAIS. **Número de estabelecimentos por município por setor do IBGE**. 2010. Disponível em: <[http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_rais\\_vinculo\\_id/login.php](http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/login.php)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

E-MEC. **Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior**. 2020. Disponível em: <<https://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 08 jul. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Estatísticas do Censo da Educação Superior**. 2017. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/inep-data>> Acesso em: 22 ago. 2020.



OBSERVADR





**ST 4: EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**O PAPEL DOS MAPAS DE EPIDEMIOLOGIA POPULAR NA FORMAÇÃO DA IDENTIDADE COLETIVA E NA LUTA PELA EFETIVAÇÃO DE JUSTIÇA AMBIENTAL POR POPULAÇÕES EM ZONAS DE SACRIFÍCIO AMBIENTAL: O CASO DO MAPA DE LA MUERTE**

**THE ROLE OF POPULAR EPIDEMIOLOGY MAPS IN FORMING COLLECTIVE IDENTITY AND IN THE FIGHT FOR THE PERFORMANCE OF ENVIRONMENTAL JUSTICE BY POPULATIONS IN ENVIRONMENTAL SACRIFICE ZONES: THE CASE OF THE MAP OF LA MUERTE**

Andressa ZANCO<sup>1</sup>, Elouise Mileni STECANELLA<sup>2</sup>, Nilvania Aparecida de MELLO<sup>3</sup>,  
Reginaldo PEREIRA<sup>4</sup>

**Resumo:** O objetivo do artigo é analisar as potencialidades do conhecimento popular em construir identidades coletivas e produzir categorias com semânticas aptas a subsidiar lutas de movimentos por justiça ambiental. Parte-se de um case que demonstra como a elaboração do “mapa de la muerte” por um grupo de mulheres de um Bairro periférico da cidade argentina de Córdoba foi crucial para que elas passassem a ser reconhecidas como um coletivo: “Las Madres de Barrio Ituzaingó Anexo” e a se articular, em torno da palavra de ordem “paren de fumar”, na busca de medidas judiciais e administrativas que viessem a cessar a exposição dos moradores da localidade a resíduos de agrotóxicos utilizados em lavouras de cultivos adjacentes ao Bairro e a condenar criminalmente os responsáveis pela aplicação dos produtos agroquímicos. A pesquisa é qualitativa, guiada pelo método indutivo, e utiliza a revisão bibliográfica e o estudo de caso como procedimentos metodológicos. Conclui-se que os mapas epidemiológicos populares têm o potencial de envolver as comunidades de zonas de sacrifício ambiental em dinâmicas emancipadoras e podem, ao mesmo tempo, subsidiar tomadas de decisão por parte de agentes e órgãos públicos que visem corrigir injustiças ambientais, fato que contribui para a promoção da autonomia, emancipação e melhores condições sociais para os envolvidos.

**Palavras-chave:** Educação. Desenvolvimento. Conhecimento popular. Justiça ambiental.

**Abstract:** The objective of the article is to analyze the potential of popular knowledge in building collective identities and producing categories with semantics capable of supporting the

<sup>1</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela UTFPR/Pato Branco, Mestre em Direito pela UNOCHAPECÓ. Bacharel em Direito pela UNOESC. Advogada; [andressazancoadv@gmail.com](mailto:andressazancoadv@gmail.com)

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da UNOCHAPECÓ. Pós-Graduada em Direito Civil e Empresarial pelo Damásio Educacional. Bacharel em Direito pela Unioeste; [elouise.stecanella@unochapeco.edu.br](mailto:elouise.stecanella@unochapeco.edu.br)

<sup>3</sup> Pós doutora em Filosofia da Ciência pela Université Joseph Fourier (França). Doutora em Ciência do Solo pela UFRGS. Mestre em Ciências do Solo pela UFPR. Agrônoma pela UEPG; [nilvania@utfpr.edu.br](mailto:nilvania@utfpr.edu.br)

<sup>4</sup> Doutor em Direito pela UFSC. Mestre em Ciências Ambientais pela UNOCHAPECÓ. Especialista em Meio Ambiente e Legislação Ambiental pela UDESC. Coordenador e Professor titular do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da UNOCHAPECÓ; [rpereira@unochapeco.edu.br](mailto:rpereira@unochapeco.edu.br)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

struggles of movements for environmental justice. The basis is a case that demonstrates how the elaboration of the “mapa de la muerte” by a group of women from a suburb in the Argentinian city of Córdoba was crucial for them to be recognized as a collective: “Las Madres de Barrio Ituzaingó Anexo ”and to articulate, around the slogan“ paren de fumigar ”, in the search for judicial and administrative measures that would cease the exposure of local residents to pesticide residues used in crops of cultivars adjacent to the neighborhood and to criminally condemn those responsible for the application of agrochemical products. The research is qualitative, guided by the inductive method, and uses the literature review and the case study as methodological procedures. It is concluded that popular epidemiological maps have the potential to involve communities in areas of environmental sacrifice in emancipatory dynamics and can, at the same time, support decision-making by agents and public organizations that aim to correct environmental injustices, contributing for the promotion of autonomy, emancipation and better social conditions for those involved.

**Keywords:** Education. Development. Popular Knowledge. Environmental justice.

## INTRODUÇÃO

É possível conferir múltiplos sentidos não excludentes à justiça ambiental. Ora o termo designa um ideal, ora a base conceitual daquilo que Melucci (1989) denomina de novos movimentos sociais, ora, confunde-se com o próprio movimento. Todos os significados guardam um comum necessidades de expor, reconhecer e corrigir as externalidades negativas que beneficiam poucos em detrimento da qualidade de vida de grupos vulnerabilizados.

Percebe-se, nos últimos anos, um alargamento conceitual do termo que passa a ser vinculado a um campo da práxis, não coincidente à administração da justiça, composto por um mosaico de ações que têm como horizonte utópico a construção de um ambiente justo e equilibrado. Essa perspectiva possibilita análises multidimensionais da justiça ambiental. Uma delas passa pela construção de mapas conceituais que evidenciem os efeitos nocivos de empreendimentos à saúde de determinada comunidade, levem à formação de um consciente coletivo e sirvam como instrumento de reconhecimento e correção de injustiças socioambientais.

Esse é o papel que o “mapa de la muerte”, construído pelas “Madres del Barrio de Ituzaingó Anexo”, situado na região periférica da cidade argentina de Córdoba, vem exercendo. A partir de uma planta baixa do bairro, com a indicação de portadores de doenças como o câncer, lúpus e leucemia e de crianças nascidas com má formação genética, por residência, um grupo de mulheres iniciou um movimento, que acabou envolvendo instituições de pesquisa e órgãos do poder público e levou à condenação na esfera criminal do proprietário de uma área de plantações lindeira e do piloto do avião utilizado para a pulverização de agrotóxicos.

O caso emblemático permite questionamentos sobre o potencial institucionalizador do conhecimento popular por meio de mecanismos inventados por populações em zonas de sacrifício ambiental. O presente trabalho se ocupa desta temática.

Ele parte da narração do caso para problematizar acerca do papel dos mapas epidemiológicos



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

populares não somente enquanto ferramenta para a construção de conceitos, mas como mecanismos de levantamento e quantificação de problemas ligados à má qualidade socioambiental, de construção de identidades coletivas e de busca do reconhecimento, como uma das dimensões da justiça. Por fim, o artigo trata do conhecimento popular sob a ótica da justiça ambiental.

Sob o ponto de vista metodológico, a pesquisa é qualitativa, pois verifica como o conhecimento popular é capaz de aceder mais rapidamente a soluções de problemas de comunidades isoladas e desassistidas de representante legal constituído.

O método que guia a pesquisa é o indutivo. Optou-se pela utilização da revisão bibliográfica, realizada a partir do levantamento do estado da arte das categorias “educação popular”, “desenvolvimento”, “mapas conceituais”, “mapas epidemiológicos”, “justiça ambiental, e do estudo de caso como procedimentos para levantamento e análise dos dados.

## A CONSTRUÇÃO DO “MAPA DE LA MUERTE”

Em meados da década de 1990, a Argentina iniciou uma expansão na produção de soja transgênica, o que a consolidou, em 2003 como um dos principais países exportadores da commodity. A expansão atingiu áreas além da rural, como zonas urbanas e periurbanas, sem qualquer controle nas atividades de fumigação - como é chamada a pulverização aérea naquele país. Como consequência, as populações residentes em áreas próximas passaram a ser expostas a agrotóxicos utilizados nas plantações. Esse era - e continua a ser - o contexto do Barrio de Ituzaingó Anexo, na cidade de Córdoba que levou ao surgimento de um caso emblemático de auto-organização cidadã (BERGER, 2016, p. 35).

Ao final do ano de 2001, o número elevado de moradores com leucemia, outros tipos de cânceres e lúpus chamou a atenção de um grupo de mulheres. Iniciava-se a luta das mães, autodenominadas de “Grupo de Madres de Barrio Ituzaingó Anexo” por melhores condições sanitárias (BERGER; PEREIRA; SINEIRO; BIEGER, 2019, p. 97).

Las madres passaram a questionar os efeitos das fumigações nos campos adjacentes às residências sobre a saúde de seus filhos, filhas, maridos e vizinhos. O grupo iniciou um movimento com o intuito de denunciar os malefícios da exposição a resíduos de agrotóxicos para as autoridades de saúde e meio ambiente bem como a contatar redes, organizações e peritos. Além disso, iniciou uma reivindicação por uma resposta oficial do Estado para esclarecimento dos fatos que estavam ocasionando tais contaminações e para que sobreviesse uma intervenção e a consequente resolução dos problemas (BERGER, 2016, p. 35-36).

Como a luta foi desqualificada, inclusive por outros moradores do bairro - preocupados com a desvalorização imobiliária decorrente da exposição do problema, que as taxavam de loucas, as mães passaram a investigar por conta própria as relações entre a exposição a resíduos de agrotóxicos e as enfermidades que acometiam a população. Com a finalidade de quantificar os doentes, elaboraram um mapa epidemiológico popular, intitulado por elas, sugestivamente, de o “mapa de la muerte”, no qual foram identificados por residência os tipos de enfermidades dos moradores, bem como suas possíveis causas. O mapa continua sendo atualizado conforme o



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

aparecimento de novos dados (BERGER; PEREIRA; SINEIRO; BIEGER, 2019, p. 98).

Mais tarde, um estudo realizado por epidemiologistas comprovou a veracidade das denúncias realizadas pelas mães. As ações das mães, qualificadas pela assessoria de especialistas ligados à Universidad Nacional de Córdoba, influenciaram na alteração do ordenamento territorial do local, que passou a adotar zonas de defeso. Além disso, o “mapa de la muerte” foi peça probatória essencial para a “[...] primeira condenação criminal por aplicação ilegal de inseticida no país”, com base na lei de resíduos perigosos. Verifica-se que a auto-organização deste grupo de mães foi capaz de suprir a ausência de políticas e ações que deveriam partir do aparelho estatal, que, mesmo previstas no ordenamento jurídico, são negadas de forma sistemática (BERGER; PEREIRA; SINEIRO; BIEGER, 2019, p. 98).

A narrativa demonstra a importância de mecanismos coletivos para a construção de conhecimentos comunitários e democráticos, que possam modificar a realidade por meio de ações conjuntas e articuladas de efetivação de direitos.

Grupos como o de “las madres” são capazes de formar redes plurais, compostas por uma diversidade de agentes, como ativistas, acadêmicos, indígenas etc e, com isso, de transformar o conhecimento em um processo de cooperação social, que publicize e democratize a busca para a superação de problemas socioambientais (BERGER, CARRIZO, 2016, p. 128-129).

O caso evidencia, ainda, que a desconsideração das vulnerabilidades de populações atingidas pelo Poder Público, conforme salientam Porto, Rocha e Finamore (2014, p. 4076-4077), é capaz de desencadear no protagonismo autônomo de grupos atingidos, na busca pelo reconhecimento de sua vulnerabilidade, por meio de estratégias inovadoras e engajadas de produção e sistematização do conhecimento, tais como os mapas de epidemiologia popular.

A partir de tais perspectivas, a elaboração do mapa epidemiológico demonstrou-se de grande importância, pois, ao organizar e sistematizar o estoque de conhecimento local, contribuiu para evidenciar os problemas ocasionados pelas fumigações nas áreas adjacentes ao bairro, que foram, inicialmente, negadas de forma veemente. Fato que leva à discussão sobre as relações entre mapas epidemiológicos, o reconhecimento de injustiças e construção do conhecimento coletivo.

## **MAPA EPIDEMIOLÓGICO POPULAR: DE INSTRUMENTO PARA CONSTRUÇÃO DE CONCEITOS A MECANISMO DE RECONHECIMENTO DE INJUSTIÇAS SOCIOAMBIENTAIS**

Paulo Freire (1979, p. 14) já dizia: “a educação é uma resposta da finitude da infinitude”. Para ele, a educação do homem é possível, pois aquele é um ser inacabado. Esta educação implica numa busca e “o homem deve ser o sujeito de sua própria educação. Não pode ser o objeto dela. Por isso, ninguém educa ninguém”.

A busca pela educação, em Paulo Freire, não pode ser individual, ela deve ser realizada em conjunto com outras “consciências”, pois, “o homem não é uma ilha”. A partir do momento que o homem compreende sua realidade, ele pode verificar circunstâncias desafiadoras e buscar



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

soluções, assim, é capaz de transformar o meio em que vive (FREIRE, 1979, p. 14-16).

A realidade pode ser percebida de diversas formas, a partir de métodos científicos, da experiência adquirida ou de mecanismos que levem à compreensão dos fenômenos que envolvem o sujeito. Para tanto, existem diversas ferramentas de aprendizagem na atualidade, algumas mais eficazes do que outras, mas, todas com um objetivo principal, o ato de ensinar e aprender, mas, mais do que isso, agregar conhecimento.

Como na tradição freiriana, reflexão resulta em ação, pois ao organizar e nomear os fatos de suas realidades, os indivíduos adquirem verdadeira consciência de suas condições e passam imediatamente a desejar modificá-las, a partir do significado que conferem ao que conhecem, é necessário demonstrar, a partir da teoria de mapas conceituais, que estes se constituem em meios de compreensão e descrição da realidade, de construção do conhecimento e de impulso à ação pelos indivíduos e grupos.

Mapas conceituais podem ser descritos como meios de aprendizagem que têm como pressuposto aprimorar processos de absorção significativa de conhecimento. Eles são ferramentas gráficas de organização e representação do conhecimento (NOVAK; CANÃS, 2010).<sup>5</sup>

A definição de mapas conceituais pode ser atribuída a Joseph D. Novak, que, em 1972, em seu programa de pesquisa na Universidade de Cornell, “[...] buscou acompanhar e entender as mudanças na maneira como as crianças compreendiam a ciência (NOVAK; CANÃS, 2010, p. 10).

A ideia de mapas conceituais baseou-se na psicologia da aprendizagem de David P. Ausubel, a qual trabalha a concepção de que a aprendizagem significativa ocorre a partir da aquisição de novos significados, com base em conceitos preexistentes. O conhecimento significativo se contrapõe ao mecânico, no qual há uma simples repetição de conteúdo (AUSUBEL, 2000, p. 3).

Ausubel (2000, p. 4) afirma que as tarefas de aprendizagem por memorização, o chamado conhecimento mecânico, podem se relacionar com a estrutura cognitiva, mas de forma arbitrária e literal, o que não resulta na aquisição de novos significados. Portanto, o conhecimento significativo, que neste caso pode ser representado pelos mapas conceituais, garante uma melhor incorporação do conhecimento.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Os mapas conceituais, geralmente incluem conceitos dentro de círculos ou quadros de alguma espécie, no qual estes conceitos se relacionam, indicados por linhas que se interligam. “As palavras sobre essas linhas, que são palavras ou frases de ligação, especificam os relacionamentos entre dois conceitos”. Além disso, os mapas podem ser elaborados a partir de uma questão particular, na qual se busca uma resposta, que é determinada como questão focal. Pode-se afirmar que “[...] o mapa conceitual deve se referir a uma situação ou evento que tentamos compreender por meio da organização do conhecimento na forma desse mapa, provendo assim o contexto para ele” (NOVAK; CANÃS, 200, p. 11).

<sup>6</sup> O aprendizado mecânico se diferencia do significativo, que requer a conjunção de, ao menos, três condições: 1) o material a ser aprendido deve ser conceitualmente claro e apresentado a partir de uma linguagem e exemplos relacionáveis com conhecimentos anteriores; 2) o aprendiz possui conhecimento relevante; 3) o aprendiz possui vontade de aprender de forma significativa, ao invés de buscar apenas a memorização (NOVAK; CANÃS, 2010, p. 11).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Para Novak e Canãs (2010, p. 12-15), a memória humana não pode ser interpretada como um “[...] simples ‘recipiente’ a ser preenchido, mas antes uma trama complexa de sistemas de memória interligados”. Por isso, o uso de mapas é tão eficaz, pois ele serve como uma espécie de suporte que auxilia na organização e na estruturação do conhecimento, e, além disso, envolve a criação de novos conhecimentos.

A redução dos mapas conceituais a instrumentos de organização e sistematização do conhecimento, como quer a academia, não se sustenta a casos semelhantes ao descrito neste artigo. De acordo com a narrativa de Berger e Carrizo (2016, p. 130), o “mapa de la muerte” é muito mais que categórico organizativo. Ele é, também, o resgate e registro da dura realidade de uma comunidade atingida por algo que estava para além de sua capacidade e interferência. Tal fato enfatiza que o mapa elaborado pelas madres pode, academicamente, ser entendido como um mapa conceitual, dotado de importância e significado muito maiores do que aqueles relacionados à definição clássica dessa forma de organização do conhecimento.

Isso implica numa necessidade de reflexão acadêmica, dado que, conforme Guimarães e Ribeiro (2010, p. 579), os mapas para estudos epidemiológicos se tornaram mais frequentes. O enfoque permite analisar a importância dos mapas epidemiológicos na construção de conhecimento com bases populares, para as mais diversas finalidades, inclusive quando se trata de busca por justiça ambiental.

As discussões acerca de pautas ambientalistas, principalmente nas últimas décadas, as crises socioambientais e os fenômenos da globalização e do neoextrativismo, impõem mudanças e impactos significativos na organização e na vida das sociedades. Em tal contexto, observa-se o (re)surgimento de movimentos com bandeiras sociais e ambientais. A partir destas discussões, é possível verificar uma emancipação epistemológica de grupos vulnerabilizados, com base em novas ferramentas de conhecimento e de autonomia (PORTO; ROCHA; FINAMORE, 2014).

A proposta de epidemiologia popular, “[...] originalmente criada para designar as atividades de detecção de perigos e busca de soluções empreendidas por grupos comunitários nos Estados Unidos da América<sup>7</sup>, face a problemas de saúde decorrentes de algum tipo de contaminação ambiental”, é um bom exemplo a ser considerado (PORTO; ROCHA; FINAMORE, 2014, p. 4077).

Os mapas epidemiológicos são construídos por sujeitos não especialistas que coletam e organizam estatísticas e outras informações, a partir das quais direcionam, contextualizam e refinam, de forma crítica, o conhecimento e os recursos de especialistas para entender a epidemiologia de uma doença. A epidemiologia popular, por sua vez, assume papel político e promove mobilizações sociais capazes de enfrentar problemas investigados. Nesta análise, são

<sup>7</sup> “De forma posterior e complementar, a pesquisa participativa de base comunitária (community -based participatory research – CBPR) configura-se como uma ampla plataforma de pesquisa em saúde e ciências sociais, que busca compreender e abordar problemas de saúde e ambiente a partir de processos que conectam grupos ativistas e instituições de pesquisa” (PORTO; ROCHA; FINAMORE, 2014, p. 4077).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

incluídas as questões sociais, éticas, interesses industriais, decisões governamentais, normas de regulação, dentre outros fatores (PORTO; ROCHA; FINAMORE, 2014, p. 4077).

A organização destes grupos também pode ser reconhecida como um mecanismo de reconhecimento de injustiças. E para isso, parte-se do pressuposto levantado por Nancy Fraser (2006; 2008; 2013), que, acrescenta à feição da justiça distributiva, as dimensões recognitiva e participativa. Na perspectiva da autora, as três dimensões se complementam em na busca da efetivação da justiça em tempos anormais, marcados pela incessante busca pela institucionalização de novos direitos, não reduzíveis - mas atrelados - a demandas por uma distribuição mais justa das riquezas - que era a principal bandeira do movimento obreiro.

A proposta de Fraser (2013, p. 747-751) é construída a partir da “visão westfaliana” segundo a qual o Estado territorial moderno se constituiu como a entidade em que a justiça se aplica. No entanto, “[...] as dimensões da justiça se revelam historicamente, através dos meios de luta social”.

Assim, novos movimentos sociais incorporam novas dimensões de justiça e estabelecem novas reivindicações que rompem com a gramática da justiça normal, em um contínuo movimento, que, segundo Schlosberg (2011, p. 26), buscam não somente a justiça para a comunidade, mas também para os indivíduos. Para o autor, “[...] distribuição, reconhecimento, participação e funcionamento são articulados em ambos os níveis [...]”. Este pode ser considerado um ponto chave, pois estes movimentos preocupam-se com o grupo, a comunidades e os sistemas.

Para Berger (2016, p. 39), a situação de vulnerabilidade é agravada na medida em que, além dos danos e dos riscos a que estão expostos, os moradores do Barrio de Ituzaingó Anexos sofrem com a sistemática violência institucional, decorrente ou da negação ou da ocultação do problema. Por isso, os afetados reivindicam o espaço público de forma contínua e lutam, antes de tudo, pelo reconhecimento de que são cidadãos em situação de sofrimento ambiental.

A luta pela cessação da exposição aos resíduos dos agrotóxicos, corporificada na palavra de ordem “paren de fumigar”, a representar um desejo de distribuição de espaços livres de riscos e perigos no território, pelo reconhecimento da população como vulnerabilizada e pela ocupação de espaços decisórios, evidencia como a construção do mapa epidemiológico foi capaz de causar ruídos à ordem posta, por meio de um conhecimento comunitariamente construído, a partir da transformação da própria realidade, por agentes dispostos a concretizar mudanças por meio de uma educação transformadora que leva à criação e a recriação da realidade (FREIRE, 1979).

O caso demonstra também que o uso de ferramentas que concedem significado ao conhecimento adquirido pela vivência, que dão relevo e importância a este processo de conhecer o próprio conhecimento, é muito útil para fortalecer o protagonismo de populações desfavorecidas, para prepará-las para melhor agirem em prol de suas próprias causas.

Sob a ótica deste artigo, um dos fatores diferenciadores do caso analisado reside no fato do conhecimento que antes era fechado, isolado em cada indivíduo, ter sido compartilhado, ressignificado e potencializado ao ser coletivizado na figura do “mapa de la muerte”, fato crucial para a formação de uma identidade coletiva.



OBSERVADR





## **A CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE COLETIVA E A BUSCA DO RECONHECIMENTO A PARTIR DE MAPAS EPIDEMIOLÓGICOS**

A produção de mapas epidemiológicos populares, como é o caso do “mapa de la muerte”, apresenta-se como materialização de uma identidade coletiva, em que o indivíduo assume a construção de uma sociedade por meio de uma memória coletiva.

A identidade coletiva pode ser compreendida como um comportamento conjunto, ação coletiva, redes coordenadas, sendo que ao propor alterações, por meio de organização e persistência, promove uma intervenção na realidade social (NUNES, 2013, p. 144).

É um processo necessário de tensões, conflitos e acordos entre os diferentes indivíduos que convergem, em sua maioria, a um determinado movimento social (ARAÚJO, 2017, p. 59). Nesse sentido, Silva (2018, p. 79) aponta que “Ação coletiva, neste caso, está relacionada com um sentimento democrático compartilhado não só pelos membros do grupo, mas também pelos indivíduos que pertencem à sociedade [...]”.

Afinal, a identidade entre os participantes de determinado conflito, assim como entre aqueles que não pertencem a ele ou ao grupo da ação coletiva, comovem-se com a sua causa, fazendo com que os indivíduos partilhem de uma mesma concepção, estando representados com as finalidades do ato, de forma a compartilhar ideais. Portanto, ela não se limita a um determinado grupo, mas abrange da mesma forma àqueles que apoiam os participantes da ação coletiva por se identificarem com sua luta (SILVA, 2018, p. 69).

Diante disso, há um processo permanente de aprendizagem a partir da prática, geradora de processos organizativos e de consciência social (GOHN, 2017, p. 26).

Ao movimento de “Las Madres de Barrio Ituzaingó Anexo” se atribui uma identidade coletiva, sendo possível verificar a existência de uma construção narrativa que confere um sentido comum à sua luta, já que as mulheres reclamam atenção sanitária ante a quantidade de enfermos em seu bairro pelo uso de agrotóxicos nas plantações de soja em áreas lindeiras.

O engajamento a uma luta está diretamente relacionado com o sentido a ela atribuído pelos aderentes. As mães, enquanto coletivo, resistem a operações de negação ou resoluções deficitárias aos problemas que enfrentam no cotidiano pelas autoridades públicas e promovem a denúncia do genocídio encoberto que acomete a comunidade do local onde residem. A ação do grupo visa cessar as injustiças socioambientais impostas às pessoas afetadas (BERGER; ORTEGA, 2010, p. 139-140).

A oposição ao movimento por parte da população do bairro, em virtude de preocupações que a exposição das mazelas ali existentes pelas mães poderia ocasionar ao preço dos imóveis, demonstra, por outro lado, que a ação coletiva depende mais da identidade coletiva do que de aspectos geográficos, ainda que todos residam em uma zona de sacrifício ambiental.

Então, a partir da perspectiva de Gohn (2017, p. 26-27), é possível afirmar que os participantes



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

de movimentos sociais, dentre os quais os que lutam por justiça ambiental, em sua maioria, são engajados pela identidade e pertencimento aos temas, bandeiras e lutas que conferem coesão aos movimentos.

O movimento constitui uma expressão da forma como essas mães realizam com autonomia, por meio de experiências de luta e de uma identidade coletiva, aprendizagens que modificam a sua visão do mundo e lhes permitem instituir novas formas de vida social (CANÁRIO, 2014, p. 211). Resultado disso também é a elaboração do “mapa de la muerte”, em que as mães e outras pessoas que coadunam com seus ideais realizam um desenho do bairro, identificando os indivíduos doentes e seus sintomas, assim como os falecimentos (BERGER; ORTEGA, 2010, p. 133).

Com base no caso relatado, é possível conceber que na organização das lutas e afirmação de conquistas pelos movimentos, ocorre um acúmulo de conhecimentos inovadores na forma de construir o poder das classes populares. Assim, como consequência, a relação Estado e Sociedade Civil passa a ser construída de forma mais democrática, surgindo possibilidades para a reinvenção da democracia, no sentido de tornar os processos decisórios mais abertos, transparentes e participativos (ZITKOSKI, 2017, p. 80).

O reconhecimento de cidadanias diversas estão em muito atreladas aos movimentos sociais, como forma de emancipação e rompimento de modelos de subordinação. Em uma democracia, a identidade e a ação coletiva necessitam de proteção e promoção, já que se referem a meios capazes de modificar estruturas que, muitas vezes, pela sua figura inerte, podem ser excludentes. Afinal, através de suas ações, os movimentos sociais tornam visíveis as necessidades de um amplo leque de garantias cidadãs (ARAÚJO, 2017, p. 56-57).

Assim, por exemplo, foi somente por meio do movimento social de “Las Madres de Barrio Ituzaingó Anexo” que novos padrões ambientais para a área em que moravam foram implantados e “[...] o ordenamento jurídico local que passou a adotar normas que ampliaram as distâncias para aplicação de pesticidas em zonas peri-urbanas.” (BERGER; PEREIRA; SINEIRO; BIEGER, 2019, p. 98-99).

No contexto do Estado de direito democrático, são as práticas dos cidadãos que defendem o aspecto público da política através da sua ação. As relações de poder são identificadas na sua experiência e ligadas à prática cidadã, como nas situações que constantemente continuam a ser enfrentadas pelas mães do “Barrio Ituzaingó” (BERGER; ORTEGA, 2010, p. 140-141).

A identidade coletiva entre indivíduos, projetada principalmente por meio de movimentos sociais, e na expressão de um conhecimento popular, almejando a concretização de projetos voltados para a humanização do ser humano e nas suas lutas, promove autonomia, emancipação e liberdade, e consequentemente a democratização da sociedade.

Por outro lado, pode-se vislumbrar que a ação popular dará origem a uma reação por parte dos poderes constituídos, especialmente o econômico, e por vezes esta reação pode ser violenta, na amplitude máxima deste vocábulo.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Assim, a etapa de construção e solidificação do conhecimento popular por meio de mapas conceituais, como o “mapa de la muerte” é de extrema importância para a criação da identidade coletiva e o reconhecimento da cidadania, elementos legitimadores do movimento. Contudo, voltando a Paulo Freire, a legitimação se deve, antes de tudo, pela percepção do lugar do sujeito no mundo e pela noção de que, a qualidade de sujeito permite a ele agir no mundo, de forma a transformá-lo em local de autonomia e não de opressão.

## O CONHECIMENTO POPULAR DE “LAS MADRES DE ITUZAINGÓ ANEXO” SOB A ÓTICA DA JUSTIÇA AMBIENTAL

Como visto, o mapa epidemiológico popular de “Las Madres de Barrio Ituzaingó Anexo” integra um exemplo de identidade coletiva, na sua concepção de um comportamento conjunto e redes coordenadas.

Através dessa identidade coletiva, as mães buscaram por métodos inovadores a concretização de um conhecimento popular, acarretando na construção de um mapa epidemiológico popular. Ele é uma expressão de memória coletiva, reunindo indivíduos que convergem a uma mesma experiência.

A produção de um conhecimento popular e do pensamento social ocorre, principalmente, frente a existência de problemas transversais e de diferentes esferas da sociedade, em temas específicos (CARRILLO, 2004, p. 65). É necessário um novo olhar à configuração das práticas pedagógicas na sociedade, analisando-as como contribuições para a construção de novos conhecimentos e saberes (STRECK, 2009, p. 541).

O conhecimento popular tem dimensão política, estando presente nas questões indígenas, agrárias, entre outras, problematizando questões de violência de gênero, de classe, etnia, além de apresentar temáticas de arte e cultura popular, entre outras tantas questões. Assim, o seu intuito é reunir experiências para que evoluções ocorram, inclusive com uma participação política na transformação dos contextos vivenciados (EGGERT, 2016, p. 17-18).

Diante disso, o saber no âmbito de ação dos movimentos sociais, em sua maioria representados por indivíduos marginalizados, como negros, jovens, mulheres, indígenas, inclusive sobre as suas trajetórias e desafios, surgido a partir da necessidade de se conhecer problemas intrínsecos e estabelecer metas, passa a ser compreendido como uma fonte do conhecimento, apto a contribuir para a comunidade (CARRILLO, 2004, p. 65). Além de serem propulsores de um saber democrático e na incorporação de valores, essenciais para a construção de práticas cidadãs (PONTUAL, 2017, p. 67).

Leff (2009, p. 19) teoriza um diálogo de saberes referente a uma interlocução de indivíduos permeados por uma diversidade cultural que se utilizam de um conhecimento para atingir determinados objetivos, em um encontro de identidades. Assim, há uma apropriação de conhecimentos e saberes para produção de novas significações sociais e posicionamentos políticos, mobilizando os atores sociais para a construção de estratégias alternativas de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

reapropriação em um campo conflitivo de poder.

Manifesta-se também na convergência de indivíduos culturalmente diferenciados, em indivíduos que não se reduzem a um conhecimento objetivo, estando relacionado com a justiça para com o outro. Assim, o saber se produz na relação com as externalidades, e no encontro com o outro em sua individualidade (LEFF, 2003, p. 22-23).

O diálogo dos saberes se apresenta como um processo de comunicação de saberes, de intercâmbio de experiências e conhecimentos. Ele não somente estabelece uma complementaridade das compreensões existentes atualmente, mas também se apropria de novas formas de consciência do mundo que emergem da disputa de sentidos na apropriação social (LEFF, 2003, p. 32-33).

Para Coimbra e Fernandes (2005, p. 21), a educação ocupa lugar central na acepção coletiva da cidadania, já que ela se constrói no processo de luta, que é, em si próprio, um movimento educativo. A presença e consequente atuação dos movimentos sociais, organizados a partir das suas lutas, é um fator de extrema relevância na sociedade, ao propiciar o estabelecimento de uma responsabilidade coletiva e de compromisso social.

No caso de “Las Madres de Barrio Ituzaingó Anexo” tais questões são trazidas à tona, já que as mães começaram a estudar e se informar sobre as relações entre contaminações por agrotóxicos e enfermidades, formulando um mapa de epidemiologia popular. As suas ações fizeram, entre outros, com que fossem implantados novos parâmetros ambientais para o local em que moravam, com reflexo no seu ordenamento jurídico, passando a admitir normas que alargaram o nível de distanciamento para uso de pesticidas em áreas peri-urbanas (BERGER; PEREIRA; SINEIRO; BIEGER, 2019, p. 98-99).

Nessa perspectiva de um conhecimento implicado na vida do sujeito que, por essa forma de agir para conhecer e alterar a realidade alarga sua consciência de pertencimento no mundo, recai o movimento de justiça ambiental, em uma compreensão de práticas que visam construir um ambiente de equilíbrio e justiça.

A manifestação da justiça ambiental abarca, além das acepções de distribuição, também questões aliadas ao reconhecimento, à inclusão e às capacidades (SCHLOSBERG, 2011, p. 26), possuindo os movimentos por justiça ambiental uma ideia de autonomia, com capacidade de transformar a realidade vivenciada.

“Las Madres de Barrio Ituzaingó Anexo”, sendo um exemplo de movimento de justiça ambiental, aponta uma necessidade de cessação das fumigações, da condenação dos responsáveis por ela, da reparação aos afetados, e, mais que isso, que eles sejam vistos dessa forma, e que haja a exposição e o reconhecimento que os efeitos ocasionados nesses atingidos são em decorrência dos agrotóxicos em lavouras sazonais, e que o conhecimento popular, firmado nas suas lutas e por meio de uma participação democrática, seja propulsor de políticas públicas de proteção de direito ambiental (BERGER; PEREIRA; SINEIRO; BIEGER, 2019, p. 108).

Assim, o entendimento da justiça está presente no reconhecimento e nas experiências das



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

comunidades em que os indivíduos estão alocados, na preservação da capacidade humana. Essa compreensão de uma justiça ambiental pode ser fundamento normativo para políticas públicas de enfrentamento à problemas ambientais (SCHLOSBERG, 2011, p. 34).

Nesse sentido, quando os movimentos sociais estabelecem que seu conhecimento é válido e que além de estratégias de sobrevivência são também argumentos da sua luta, podem se tornar manifestações de autoria e ultrapassar suas fronteiras (EGGERT, 2006, p. 25).

O conhecimento popular, reconhecido como um ato político, passa a ser compreendido como essencial no processo de militância e na mobilização para a efetivação de direitos ou para a sua manutenção e para a justiça ambiental. Por meio dele, a democracia torna-se mais efetiva, o indivíduo busca algo pertencente a sua identidade, e não apenas incitado por objeto de interesses, opressão e exploração de grupos econômicos, políticos, intelectuais ou religiosos (LOPES, 2020, p. 484). Há uma oportunidade de trocas de saberes, da valorização dos sujeitos e de contemplação da dimensão humana (LOPES, 2020, p. 483).

Os movimentos de justiça ambiental, através da produção de seu conhecimento, materializado em mapas epidemiológicos populares, têm fomentado mudanças no discurso político, diante das experiências de injustiças na comunidade (SCHLOSBERG, 2011, p. 34). O conhecimento popular promove mudanças aos sujeitos, suas realidades, local onde vivem e, conseqüentemente, na forma em que estes interagem nos (e com) seus territórios, trazendo à tona a identidade e autonomia (LOPES, 2020, p. 493).

Ele conjuga marcos de interpretação e interpelação histórica de indivíduos, de um território, de uma comunidade, possibilitando a sua transformação e empoderamento (BENAVIDES, 2018, p. 96), proporcionando que as comunidades construam seus próprios marcos de interpretação, exercendo uma planificação territorial e uma contribuição para a transformação da academia (BENAVIDES, 2018, p. 96).

Contribui para a efetivação de uma justiça ambiental que leve em conta os princípios éticos e morais, que respeite as diversidades culturais e sociais (RAMOS, A.; RAMOS, J., 2018, p. 26), promovendo a oportunidade de resposta da realidade ambiental de maneira contra hegemônica e possibilitando a sua luta política (LAYRARGUES; LOUREIRO, 2013, p. 68). Afinal, os seus promotores estão inseridos em espaços que demandam um olhar atento diante dos problemas enfrentados.

Diante disso, não há como se afirmar categoricamente que “Las Madres de Barrio Ituzaingó Anexo” conseguirão obter por meio de seu mapa epidemiológico, que caracteriza o ápice de um processo de sistematização do conhecimento popular, a justiça ambiental almejada de forma duradoura e eficaz. No entanto, à luz do arcabouço teórico construído neste artigo, infere-se que elas estão bem mais perto do que comunidades que enfrentam problemas semelhantes e não passaram por um processo de educação popular, organização e registro de seu conhecimento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os mapas conceituais, que se referem à uma ferramenta de aprendizagem, promovem a reflexão



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

e uma consciência coletiva. São capazes de evidenciar os danos sanitários sofridos pelos indivíduos de uma comunidade em decorrência de certas ações, sendo que por meio da coleta e organização de estatísticas e informações refletem em um mapa epidemiológico popular, subsídio para o reconhecimento e interrupção de injustiças ambientais.

Assim, o presente estudo versou sobre o “mapa de la muerte” construído pelas “Madres de Barrio Ituzaingó Anexo”, pautada em uma identidade coletiva, que impulsiona a materialização de um conhecimento popular e de uma justiça ambiental.

“Las Madres de Barrio Ituzaingó Anexo” iniciaram sua luta após vários moradores do bairro Ituzaingó terem ficado doentes, momento em que passaram a questionar os efeitos da poluição pelas fumigações nos campos adjacentes às casas. Diante da ausência de resposta pelo Estado ante a situação, as mães iniciaram seus estudos sobre o assunto, resultando em um mapa epidemiológico popular, intitulado “mapa de la muerte”.

Nesse contexto, a produção de mapas epidemiológicos populares, como é o caso do “mapa de la muerte”, ocorre pela identidade coletiva das mães que, pela sua necessidade e experiência, desenvolvem um conhecimento popular. Afinal, o movimento é uma expressão de luta, autonomia, aprendizagens e saberes que almejam benefícios à comunidade.

Por meio do movimento social de “Las Madres de Barrio Ituzaingó Anexo” houve, entre outros resultados, alterações nos parâmetros ambientais para a área em que moravam, acarretando uma modificação do ordenamento jurídico, com adoção de normas que alargam as distâncias para uso de pesticidas em áreas peri-urbanas

O conhecimento popular, surgido a partir da necessidade de se compreender os problemas subjacentes do ambiente em que se vive, passa a ser compreendido como uma forma de atuação democrática e cidadã. O agir para conhecer e transformar amplia sua consciência de ser e estar no mundo, advindo, assim, uma compreensão de justiça ambiental.

Os movimentos de justiça ambiental, ancorados nas suas experiências e injustiças, através da produção de seu conhecimento e materializado em mapas epidemiológicos populares, como é o caso do “mapa de la muerte”, têm subsidiado alterações políticas que beneficiam comunidades, visando afastar injustiças ambientais.

Por fim, o conhecimento popular, por meio de mapas epidemiológicos populares, favorece a transformação dos indivíduos e, conseqüentemente, do determinado local onde vivem, com a melhoria das suas condições sociais, contribuindo para a efetivação de práticas emancipadoras e autônomas.

## REFERÊNCIAS DE LITERATURA

AUSUBEL, D. **Aquisição e Retenção de Conhecimentos: Uma Perspectiva Cognitiva**. Plátano Edições Técnicas. Lisboa, 2000.

NOVAK, J. D.; CAÑAS, A. J. A teoria subjacente aos mapas conceituais e como elaborá-los e



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

usá-los. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v.5, n.1, p. 9-29, jan.-jun. 2010. Tradução de Luis Fernando Cerri (PPGE/UEPG), com revisão técnica de Fabiano Moraes. Disponível em <http://www.periodicos.uepg.br>. Acesso em: 16 ago. 2020.

ARAÚJO, N. F. Los nuevos movimientos sociales y las ciudadanías emergentes: reflexiones desde el concepto de democracia radical y el movimiento LGBTI en Colombia. **Estudios Socio-Jurídicos**, v. 19, n. 1, p. 43, 2016. Disponível em <https://revistas.urosario.edu.co/xml/733/73348834003/html/index.html>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BERGER, Maurício. Afectados Ambientales. Hacia una conceptualización em el contexto de luchas por el reconocimiento. **Debates em Sociologia**, n. 42, p. 31-53, 2016.

BERGER, M.; CARRIZO, C. Aportes de una sociología de los problemas públicos a la justicia ambiental en América Latina. **Rev. Colomb. Soc.**, 39(2), p. 115-134, 2016.

BERGER, M.; ORTEGA, F. Poblaciones expuestas a agrotóxicos: autoorganización ciudadana en la defensa de la vida y la salud, Ciudad de Córdoba, Argentina. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 119-143, 2010. Disponível em [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-73312010000100008&script=sci\\_abstract&tlng=es](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-73312010000100008&script=sci_abstract&tlng=es). Acesso em: 15 ago. 2020.

BERGER, M. S.; PEREIRA, R.; SINEIRO, C. C.; BIEGER, A. L. Justiça ambiental e proteção de riscos dos agrotóxicos no Brasil: problematizações a partir do caso Las Madres de Barrio Ituzaingó Anexo, Córdoba, Argentina. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 10, n. 3, p. 92-126, set./dez. 2019.

CANÁRIO, R. Movimentos de moradores e educação popular na revolução portuguesa de 1974. **Revista Trabalho Necessário**, v. 12, n. 18, p. 198-213, 2018. Disponível em <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/8599>. Acesso em: 12 ago. 2020.

CARRILLO, A. T. Por una investigación desde el margen. In: BECERRA, A. J.; CARRILLO, A. T. (org.). **La práctica investigativa en Ciencias Sociales**. Bogotá: UPN, Universidad Pedagógica Nacional, 2004, p. 62-69. Disponível em <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/dcs-upn/20121130051523/investigacion.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2020.

EGGERT, E. Pesquisa em educação, movimentos sociais e colonialidade: continuando um debate. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 1, p. 15-26, jan.-mar. 2016. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/ep/v42n1/1517-9702-ep-42-1-0015.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.

FRASER, N. Justiça Anormal. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 108, p. 739-768, jan./dez. 2013.

FREIRE, P. **Educação e mudança**. 12ª ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1979.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

GOHN, M. DA G. Retrospectiva sobre a educação popular e os movimentos sociais no Brasil. **Movimento-Revista de Educação**, n. 7, p. 10, 2017. Disponível em <https://periodicos.uff.br/revistamovimento/article/view/32624>. Acesso em: 8 ago. 2020.

GUIMARÃES, R. B.; RIBEIRO, H. O tratamento cartográfico da informação em saúde do trabalhador. **Rev. Bras. Epidemiol.**, 2010; 13(4): 577-86.

LOUREIRO, C. F. B.; LAYRARGUES, P. P. Ecologia política, justiça e educação ambiental crítica: perspectivas de aliança contra-hegemônica. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 53-71, jun.-abr. 2013. Disponível em [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-77462013000100004](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462013000100004). Acesso em: 15 ago. 2020.

LOPES, F. A. M. Intervenção, pesquisa e interação dialógica entre os conhecimentos popular e acadêmico. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 476-496, jun.-set. 2020. Disponível em [https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa28-2\\_10\\_intervencao](https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa28-2_10_intervencao). Acesso em: 15 ago. 2020.

MELUCCI, Alberto. Um objetivo para os movimentos sociais?. **Lua Nova**, São Paulo, n. 17, pág. 49-66, junho de 1989. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451989000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451989000200004&lng=en&nrm=iso). Acesso em 06 de set. 2020.

NUNES, J. H. Frame e identidade coletiva: uma perspectiva interacionista de análise dos movimentos sociais. **Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar**, São Carlos, v. 3, n. 1, p. 143-172, jan.-jun. 2013. Disponível em [https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa28-2\\_10\\_intervencao](https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa28-2_10_intervencao). Acesso em: 12 ago. 2020.

PONTUAL, P. D. C. Educação popular e incidência em políticas públicas. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 62-81, 2017. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/curriculum/article/view/29633>. Acesso em: 8 ago. 2020.

PORTO, M. F. S.; ROCHA, D. F.; FINAMORE, R. Saúde coletiva, território e conflitos ambientais: bases para um enfoque socioambiental crítico. **Ciência & Saúde Coletiva**, 19(10):4071-4080, 2014.

RAMOS, A. J. A.; RAMOS, J. B. S.. Diálogos entre o conhecimento popular e científico. **Revista de Pesquisa Interdisciplinar**, Cajazeiras, v. 3, n. 1, 15-27, jan.-jul. de 2018. Disponível em <http://revistas.ufcg.edu.br/cfp/index.php/pesquisainterdisciplinar/article/download/432/pdf>. Acesso em: 8 ago. 2020.

SCHLOSBERG, D. Justicia ambiental y climática: de la equidad al funcionamiento comunitario. **Ecología política**, n. 41, p. 25-35, 2011. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3720217>. Acesso em: 26 ago. 2020.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

STRECK, D. R. Da pedagogia do oprimido às pedagogias da exclusão: um breve balanço crítico. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 107, p. 539–560, 2009. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/es/v30n107/12.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2020.

ZITKOSKI, J. J. Educação popular e movimentos sociais na América Latina: o desafio da participação cidadã. **Educação (UFSM)**, Santa Maria, v. 42, n. 1, p. 73-84, jan.-abr. 2017. Disponível em <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/20447>. Acesso em: 15 ago. 2020.



OBSERVADR





## ST4 - EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### A SUSTENTABILIDADE NO DISCURSO DE TRABALHADORES DO SETOR ELÉTRICO<sup>1</sup>

#### *SUSTAINABILITY IN THE SPEECH OF ELECTRIC WORKERS*

Antonio Paulo Valim VEGA<sup>2</sup>, Noemi BOER<sup>3</sup>

#### RESUMO

Neste estudo busca-se compreender a sustentabilidade no discurso de trabalhadores do setor elétrico e analisar as concepções de qualidade de vida desses trabalhadores, relacionada à sustentabilidade. Esta investigação caracteriza-se como uma pesquisa de cunho descritivo-transversal cujo delineamento metodológico veicula uma abordagem qualitativa. Os dados coletados, na parte empírica, foram verificados por meio da Análise Textual Discursiva (ATD), de Moraes e Galiazzi (2007), com a participação de sete (07) trabalhadores do setor elétrico. A análise dos dados configurou-se em torno de duas categorias finais. A primeira denominada *Vida* compreende o campo contextual das identidades e sustentabilidade. A segunda sobre *Movimento* contempla o campo de ação desafios da sustentabilidade. Essas categorias permitiram compreender o entendimento de sustentabilidade dos trabalhadores, anunciam o conhecimento existente e apontam perspectivas promissoras para a educação e qualidade de vida no enfoque da sustentabilidade.

**Palavras chaves:** Trabalho. Meio Ambiente. Qualidade de Vida. Ensino não Formal.

**Abstract:** This study seeks to understand sustainability in the discourse of workers in the electricity sector and to analyze the concepts of quality of life of these workers, related to sustainability. This investigation is characterized as a descriptive-transversal research whose methodological design conveys a qualitative approach. The data collected, in the empirical part, were verified through the Textual Discursive Analysis (ATD), by Moraes and Galiazzi (2007), with the participation of seven (07) workers in the electricity sector. Data analysis was based on two final categories. The first one called *Vida* comprises the

<sup>1</sup> Este artigo apresenta um recorte parcial dos resultados da Dissertação de autoria de Antonio Paulo Valim Vega, sob a orientação da Professora Dra. Noemi Boer, aprovada em 28 de agosto de 2020 no Mestrado Acadêmico em Humanidades e Linguagens da Universidade Franciscana em Santa Maria, RS, com o título “O entendimento de sustentabilidade no discurso dos trabalhadores de uma Empresa de Energia Elétrica no Estado do Rio Grande do Sul”.

<sup>2</sup> Geógrafo da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG/RS); Doutor em Geografia; Professor Colaborador do POSGEA/UFRGS; [paulovega1010@gmail.com](mailto:paulovega1010@gmail.com)

<sup>3</sup> Professora do Mestrado em Ensino de Humanidades e Linguagens da Universidade Franciscana; [nboer@terra.com.br](mailto:nboer@terra.com.br)



OBSERVADR





contextual field of identities and sustainability. The second on Movement contemplates the field of action and challenges of sustainability. These categories made it possible to understand the workers' understanding of sustainability, announce the existing knowledge and point out promising perspectives for education and quality of life in terms of sustainability.

**Keywords:** work, environment, quality of life, non-formal education.

## INTRODUÇÃO

Neste estudo, parte-se de uma reflexão em torno de questões que trazem como tema central, o Desenvolvimento Sustentável (DS) e/ou Sustentabilidade, por entendê-lo uma questão fundamental a todas as nações e povos quanto aos graves problemas ambientais das últimas décadas. Conforme noticiado ao mundo todo e com acentuada crítica, o comportamento humano tem permitido nefastas consequências, decorrentes da falta de responsabilidade, de ética e de moral com o meio ambiente.

Uma das questões mais preocupantes da atualidade, e também um dos maiores desafios da humanidade, diz respeito às questões ambientais. O cenário socioambiental se mostra, a cada dia, mais carente de cuidado, e os impactos causados pela ação humana no meio ambiente e na sociedade são, cada vez mais, questionáveis quanto aos modelos de desenvolvimento empregados.

Nesse contexto de crise ambiental, amplamente reconhecida em todo o globo terrestre, a educação é convocada a assumir o papel de criar a consciência e abrir as “mentes e corações” para atitudes que reflitam a realidade cotidiana do indivíduo e consolidar uma visão sustentável na sociedade e nas organizações públicas, privadas e estatais de qualquer natureza empresarial.

O discurso da sustentabilidade compactua com o pensamento complexo (Morin, 2011), integra e contempla uma pluralidade de questões sociais, pressupondo o desenvolvimento de novas competências, habilidades e capacidades de aprender a ser, viver, conviver e fazer. Em outras palavras, significa conceber a vida para o presente e o futuro em novas referências e paradigmas. Nesses termos, é necessário substituir os velhos modelos de sociedade, de educação e, conseqüentemente, das ações do ser humano nesse contexto.

Educar para a sustentabilidade “é educar para que se restabeleça a aliança entre a mente e o coração, para que cada um, em sua existência, consiga percorrer o mais longo dos caminhos, ou seja, aquele que vai da mente ao coração” (MORAES, 2014, p. 40).

A partir dessa contextualização inicial, nesse ínterim, o problema de pesquisa que se busca responder é: **Quais entendimentos de sustentabilidade estão presentes nos discursos dos trabalhadores de uma empresa de energia elétrica do estado do Rio Grande do**



OBSERVADR





## Sul?

Decorrente desse problema de pesquisa, propõe-se, portanto, como objetivo, compreender a sustentabilidade no discurso de trabalhadores do setor elétrico e analisar as concepções de qualidade de vida desses trabalhadores, relacionada à sustentabilidade.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo descritivo e transversal segue um delineamento metodológico de abordagem qualitativa. De acordo com Flick (2009), as abordagens qualitativas de pesquisa utilizam o texto como material empírico e partem da construção social da realidade em estudo.

Nas palavras de Minayo (2013), a abordagem qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo dos processos e operações que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. A dimensão descritiva da pesquisa qualitativa, segundo Gil (2017), objetiva apresentar a descrição da população envolvida no estudo.

O universo empírico deste estudo envolve trabalhadores de uma empresa de Energia Elétrica do Estado Rio Grande do Sul. Os participantes da pesquisa foram 07 trabalhadores ativos. O projeto foi encaminhado à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, da Universidade Franciscana (CEP/UFN), e obteve parecer de aprovação nº 3.742.266, de 03 de dezembro, de 2019.

Os dados foram coletados, pela técnica de entrevista semiestruturada e verificados mediante a aplicação da técnica da Análise Textual Discursiva (ATD), de Moraes e Galiazzi (2007), trabalha-se com a organização de textos para uma compreensão mais complexa. O ciclo da ATD é um exercício de produzir sentidos. Esse processo se situa nos níveis descritivos e interpretativos, como forma de explicitar uma nova compreensão do fenômeno observado.

A interpretação na ATD tende à construção ou reconstrução teórica, numa visão hermenêutica de construção de significados, a partir da perspectiva de diversidade de sujeitos envolvidos na pesquisa. “Mais do que navegar a favor ou contra a correnteza, visa a explorar as profundidades do rio” (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 145).

Moraes (2003) define alguns passos metodológicos ou critérios a serem utilizados durante o percurso da investigação:

*Unitarização ou fragmentação:* consiste em fragmentar e separar o texto coletado em pequenas ou grandes partes, a fim de identificar e definir unidades de análise.

*Categorização ou organização:* é a etapa mais importante da análise textual e consiste no processo de classificação das unidades de análise, derivadas da unitarização do *corpus*, de



OBSERVADR







onde resultam as categorias

*Descrição e Interpretação:* implica um processo de teorização em relação ao objeto investigado. Para Moraes (2003), o sistema de categorias e subcategorias que emerge de uma análise textual servirá como macroestrutura para a construção de um metatexto descritivo e interpretativo, voltado a expressar os principais elementos dos textos submetidos à análise.

## REFLEXÃO EM TORNO DA VIDA E MOVIMENTO

Nesta seção trata-se de mostrar os resultados parciais referente a análise dos discursos dos trabalhadores entrevistados. Diz-se dos resultados parciais porque na pesquisa atingimos duas instâncias de análise, ou seja, categorias de análise intermediárias e categorias finais. No entanto, devido ao limitado espaço para demonstrar os resultados da pesquisa traz-se para discussão neste artigo as categorias finais.

Reflexão é uma palavra vinculada a pensar, questionar e aprender, remete à aquisição de saberes e conhecimento. Refletir para melhorar, evoluir, fazer, refazer, desfazer, dar mais qualidade àquilo que se faz, abandonar hábitos indesejados, criar e construir hábitos e comportamentos desejados. Assim, refletir é também uma ação que se aproxima da sustentabilidade da vida.

As duas unidades compostas das categorias finais (vida e movimento) e das dimensões (campo contextual e campo de ação), em que **vida** é um conjunto de hábitos, existência, biografia, caracteriza um processo evolutivo, motivação que anima um ser vivo, e **movimento** tem relação com a energia que põe os corpos em ação, enquanto **campo** se refere ao campo investigativo dado na pesquisa e **contexto** atende ao significado própria palavra, originada do latim *contextus*, “entrelaçar, reunir, tecer”; dessa forma, por meio desses conceitos, amplia-se a análise e, em seguida, a comunicação e discussão do estudo.

Quadro 5 – Categorias finais

Categorias finais	
categorias	Descrição do metatexto
<b>Vida:</b>	Conceito de sustentabilidade na voz dos interlocutores pesquisados
Campo contextual das identidades e sustentabilidade	Identidade pessoal e profissional e outros olhares
<b>Movimento:</b>	As novas tecnologias e as transformações do trabalho



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Campo de ação e desafios da sus-Comunicação, esfera de múltiplos diálogos  
tentabilidade

Fonte: Elaborado pelo autor.



OBSERVADR





## **VIDA: CAMPO CONTEXTUAL DAS IDENTIDADES E SUSTENTABILIDADE**

Ao atingir essa fase da ATD, a categoria *vida: campo contextual das identidades e sustentabilidade*, efeito das narrativas dos interlocutores, permitiu identificar que o campo contextual contempla uma definição conceitual de sustentabilidade, entrelaçando as narrativas dos interlocutores pesquisados com os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS), com os interlocutores teóricos e inferências interpretativas e argumentativas do pesquisador.; este, traz para a discussão as questões que dizem respeito a um contexto que é a vida, sendo que esta é, também, uma via em que se percebe o entendimento de sustentabilidade dos interlocutores pesquisados, considerando a conceituação em dois eixos: pessoal e profissional. Assim, faz-se uso das expressões das narrativas, porque estas denotam a visão dos trabalhadores em relação à temática da sustentabilidade.

### Quadro 6 – Conceituando sustentabilidade: a voz dos interlocutores pesquisados

#### **Entendimento de sustentabilidade dos interlocutores pesquisados no eixo pessoal**

Sustentabilidade é um tema complexo, compreende vários aspectos da vida e do planeta, representa um modo de vida que contempla atenção à saúde individual, coletiva e ambiental. É uma ética que influencia comportamentos e atitudes, reflete o desenvolvimento da humanidade, a educação de uma sociedade, a melhoria das condições de vida e a preservação do meio ambiente. Toma sentido ao olhar para o impacto das ações humanas de hoje, pensando nas gerações futuras.

#### **Entendimento de sustentabilidade dos interlocutores pesquisados no eixo profissional**

Sustentabilidade é entendida como uma forma de agir em contribuição, para que os recursos naturais não se esgotem, pensar na renovação, reposição daquilo que se utiliza, de forma que essa prática esteja presente nas organizações empresariais. É tudo que se faz como indivíduo ou empresa, atividade ou processo produtivo, pensando em poupar os recursos da natureza. A sustentabilidade deve possibilitar investimento e melhoria do processo e produto; é dar destinação adequada aos materiais inservíveis, prever a reciclagem, minimizar impacto ambiental e repor a agressão ou desgaste da natureza. Assim, sustentabilidade remete ao meio ambiente, mas, sabe-se, contempla outras dimensões.

Fonte: Elaborado pelo autor

Na conceituação de sustentabilidade, representando o pensamento pessoal e profissional dos interlocutores, as narrativas permitiram construir o entendimento de sustentabilidade, situando esse entendimento na vida: campo contextual das identidades e sustentabilidade e movimento: campo de ação e desafios da sustentabilidade.



OBSERVADR





Quando Brian Edwards, em *Guia básico para a sustentabilidade* (2008), escreveu que o pior cenário para o ano de 2050 é um ar irrespirável, água não potável, resíduos impossíveis de administrar, significando grandes desafios para a sustentabilidade, científica-se claramente que muitas atividades humanas contribuem para esse cenário. Portanto, há uma exigência por mudanças no comportamento de pessoas e empresas em que escolhas simples, como energia, devem andar de mãos dadas com escolhas complexas, como a sustentabilidade, e que tudo isso se complementa por meio da motivação ética.

O Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), a despeito da COVID-19, ou ainda que motivado pela pandemia, tem atuado nessa linha e efetuado atualizações em sua visão de mundo para 2030; eleva, assim, a prospecção para o ano de 2050, caso pessoas e organizações empresariais, públicas, privadas ou estatais, independentemente de seus negócios, repensem o futuro e atendam ao clamor, científico e social, de se salvar nosso meio ambiente. Essa questão também habita o pensamento dos interlocutores com o futuro: “*Como seria viver num planeta sem poder desfrutar do convívio com a natureza? Como seria a vida se todos os nossos momentos fossem em ambientes artificiais?*” (E6).

A agenda 2030 apresenta um documento que contém pontos centrais, os 17 ODS, prevendo 169 metas para melhoria das condições de vida no presente e futuro, estimulando todos a um mundo mais sustentável. Para isso, são necessários conhecimentos, habilidade, valores e atitudes que podem ser construídos pela EDS e ECG. Os interlocutores manifestam narrativas que encontram abrigo na agenda 2030, uma vez que trazem preocupações com o DS, ao pensar nas *pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias*; nessa perspectiva, diz respeito ao futuro geracional e implica um olhar para o futuro dos negócios, em cujo contexto os interlocutores se veem contribuindo, à medida de sua atuação no setor de energia elétrica.

A concepção das identidades humanas, no eixo pessoal e profissional, inclui a capacidade de cooperar, com consciência e sensibilidade, para um mundo mais solidário. Isso se refere à fórmula educacional como possibilidade de recriar uma sociedade mais justa, pacífica, livre da fome e miséria, o que requer um pensamento em torno da qualidade de vida e do meio ambiente. O pensamento de um dos participantes vai ao encontro dessa lógica de desenvolvimento o que, por derivação, representa todos os interlocutores: [...] *esse é um processo cíclico interessante em que participamos, a gente procura agir de forma a contribuir o máximo possível para um ambiente saudável, limpo e com todos os sistemas da natureza, acho que isso vai ao encontro da sustentabilidade* (E6).

Argumenta-se, nesse sentido, que a vida com qualidade, na perspectiva do enfoque das capacidades humanas, em que se insere o pensamento de Sen (2011) e Nussbaum (2013,



OBSERVADR





2015), deve ser buscada pelas pessoas e incentivada pelos governos de todas as nações, no sentido de desenvolvimento das capacidades humanas centrais, como forma de respeito à dignidade do ser humano.

Esse sentido de QV direciona às competências, habilidades e oportunidades, que dizem respeito a escolhas e atividades que as pessoas podem fazer, o espaço que desejam ocupar na vida, na forma como constituem sua identidade pessoal e profissional. Observam-se, nas narrativas dos interlocutores pesquisados, expressões que anunciam essas características também importantes a eles, como nos exemplos a seguir.

Eu sempre penso que a qualidade de vida está no equilíbrio em todos os aspectos, na relação com a família, com o trabalho, a religiosidade (fé), atitudes éticas consigo, com os outros, eu não acredito que pessoas que agem sem ética possam estar bem, embora pareçam, acho difícil que estejam. Acho que a qualidade de vida tem relação com fazer as coisas corretamente, agir bem na tua vida profissional e pessoal e conseguir organizar tempo e recursos para ajudar os mais necessitados. Isso representa ter uma boa qualidade de vida (E1).

A busca de equilíbrio entre os compromissos pessoais e profissionais, a organização do tempo para atender com qualidade a essas dimensões da vida, visualizar um tempo para contribuir e se solidarizar com os mais necessitados permitiu, ao pesquisador, inferir que esta é uma ação que reflete a educação e o caráter humano das pessoas e, ampliada para o espaço público, reflete aquilo que se espera conseguir com a educação para o desenvolvimento sustentável (EDS) e educação para a cidadania global (ECG).

A ideia básica de Nussbaum (2013) reflete as capacidades 1.vida, 2.saúde física, 3.integridade física, 4.sentidos, imaginação e pensamento, 5.emoções, 6.razão prática, 7.afiliação, 8.outras espécies, 9.lazer e 10.controle sobre o próprio ambiente, a partir das quais pressupostos devem conceber a dignidade do ser humano e da vida em base verdadeiramente humana, viável e feliz, como se observa nos relatos a seguir.

Ter qualidade de vida é uma condição de vida onde você está bem contigo e com todos a tua volta, pois se houver algum conflito a gente já não está bem, mas isso é muito difícil, é possível que se consiga em determinados momentos estar em harmonia com tudo, enfim esse é um ponto que considero importante na qualidade de vida (E6).

A Carta da Terra traz, entre seus princípios, no primeiro, que se respeite a comunidade da vida, o que implica a necessidade de uma identidade humana conectada com a Terra, lar de todos (Boff, 2012). Assim, a vida é entendida como movimento positivo, é movimento de avanço no sentido construtivo, capaz de conduzir pessoas e sociedades a um lugar melhor, assim como a educação, uma via de acesso que se liga a um tipo de movimento elevado.

O princípio três da Carta da Terra pede pela construção de sociedades democráticas, justas, participativas, sustentáveis e pacíficas. Implica também uma preocupação com a



OBSERVADR





garantia dos direitos humanos, com as liberdades fundamentais e a oportunidade de cada um realizar seu pleno potencial, pois alimenta o desejo de preservação ambiental, sociedades saudáveis e promoção de justiça econômica e subsistência segura, como forma de proporcionar condições de vida digna para as suas populações.

A identidade pessoal e profissional, vem compor *vida: campo contextual*, ambiente em que atuam pessoas, envolvendo simultaneamente comportamentos sociais e narrativas capazes de expressar e compreender que o mundo se encontra em uma crise de natureza múltipla e que requer das pessoas a capacidade de ter experiências de vida numa perspectiva de contínua renovação.

Essa é uma das formas de as identidades se constituírem, recriarem-se e se atualizarem no sentido de acompanharem as mudanças urgentes que a cada dia emergem com mais força, pedindo compreensão, tolerância, solidariedade, igualdade, justiça, paz.

Amartia Sen (2011) e Marta Nussbaum (2013, 2015) complementam esse pensamento ao escreverem que o DS não significa apenas desenvolver competências num nível de colaboração com os fatores econômicos, pois as mesmas que servem para ajudar no progresso quanto à produção de bens materiais e econômicos também servem para desenvolver as pessoas em suas humanidades, ajudando a fortalecer a democracia.

A incerteza que mais assombra o ser humano no século XXI, de acordo com Bauman (2008), não é tanto a questão de obter ou construir novas identidades recursivamente, o problema maior reside em selecionar e ou escolher e ficar atento para a validade de tal identidade, sabendo que toda a escolha não garante a permanência de um estado de satisfação, isto é, “[...] ficar alerta para que outra escolha possa ser feita em caso da identidade antes escolhida ser retirada do mercado ou despida do seu poder de sedução” (BAUMAN, 2008, p. 187).

Assim, a preocupação maior reside em encontrar um lugar de ancoragem sólida, num mundo de contextos extremamente vulneráveis, o que implica a vulnerabilidade humana também. Os interlocutores dizem de sua abertura e flexibilidade ao novo, à mudança, mas também expressam suas contradições em relação a desejar situações mais estáveis, expressam preocupação com as incertezas do futuro e, contraditoriamente, afirmam gostar de desafios, interessam-se por situações e conhecimentos novos, aprendizagens renovadas e novas relações profissionais e pessoais.

No entanto, mesmo reconhecendo tudo isso como parte do contexto de vida atual, preocupam-se com a volatilidade das estruturas, por quanto tempo podem estabilizar-se e, por consequência, sentirem-se seguros. Ainda que incorram nessa dúvida, de certa forma, desestabilizam-se, pelo contraditório que representa uma postura identitária em relação à transformação, adaptação e ajuste em tempos cada vez mais complexos. Hall (2000) chama atenção para as mudanças culturais e as transformações das sociedades modernas



OBSERVADR





desde o final do século XX. As sólidas localizações (paisagens culturais de classe, gênero, etnia, sexualidade, raça, nacionalidade) do passado, que ofereciam uma certa segurança às pessoas, foram dissolvidas.

Nesse processo, a identidade humana também passa por modificações, sofre os efeitos e reverses socioambientais, “abalando a ideia que se tem de si próprio, como sujeito integrante de um espaço social compartilhado, a relação com o ambiente e a natureza, o convívio saudável com os outros seres humanos promovem grandes desafios para a satisfação e qualidade de vida, nessas circunstâncias” (VEGA; BOER, 2020, p. 235-236). Um dos interlocutores expressa uma narrativa que também representa outros, ao dizer:

Por exemplo, há situações com as quais tu não concorda, mas tu não tem nenhum poder de decisão, tu não pode mudar nada, é onde entra a questão da saúde, tu tens que te preservar, então, tens que administrar a frustração e a impossibilidade de interferir em determinadas situações, esse é um processo muito difícil de controlar, isso fere, nos deixa mal, mas como eu priorizo a saúde do meu corpo e a minha sanidade mental, isto é, e sei da minha importância, nesse contexto, com toda a dificuldade procuro me manter no controle, não é fácil, é uma luta difícil que a vida profissional nos impõe (E6).

Falar de uma identidade pessoal e profissional pressupõe que as identidades não são fixas, nem estáveis, visto que tudo é mutável nesse contexto, os interlocutores pesquisados contribuem com esse pressuposto ao abordarem, em seus discursos, as identidades pessoal e profissional que, inter-relacionadas, coabitam o mesmo ser, certamente há outras que compõem o mosaico das identidades nos indivíduos, pois Bauman (2008) anuncia que mais apropriado seria, ao invés de falar de identidades, falar-se em identificação, uma atividade que não cessa, sempre buscando por completude, “na qual todos nós por necessidade ou escolha estamos engajados” (BAUMAN, 2008, p.193).

A EDS e ECG podem ser vias de acesso e apoio à formação de uma consciência sustentável, capaz de entender a urgência que reside para que todas as pessoas e organizações empresariais de toda ordem venham a construir comportamentos e atitudes, capazes de ajudar a natureza a reverter e ou desacelerar seu processo entrópico, o que pressupõe reconhecer que grande parte da degradação ambiental são causas da ação antrópica.

Enfim, não se pode mais calar diante da crise estratosférica que vem deixando incrédulo o planeta. A natureza e o mundo estão clamando por atenção, cuidado, solidariedade, compreensão e ética nas relações em geral.

## **MOVIMENTO: CAMPO DE AÇÃO E DESAFIOS DA SUSTENTABILIDADE**

Esta seção, que apresenta a categoria *movimento: campo de ação*, efeito das narrativas dos interlocutores, contempla a interpretação argumentativa, entrelaçando as narrativas dos interlocutores no contexto de trabalho, o conhecimento, a inovação, a aprendizagem e o



OBSERVADR





processo de comunicação com as inferências interpretativas e argumentativas do pesquisador, interseccionando as temáticas abordadas, nas subcategorias intermediárias, que emergiram na dimensão sustentabilidade, dimensão profissional.

As narrativas comunicam que os trabalhadores passam por processos de adaptação constantes em função das novas tecnologias, inseridas no contexto do trabalho a todo momento, cujos saberes acerca dos equipamentos mais antigos e também dos equipamentos com tecnologias de ponta requerem um trabalho bastante especializado. Trabalhar no setor de energia elétrica, segundo um dos interlocutores, que também representa a voz dos demais,

é uma atividade bem dinâmica, não tem rotina, sempre estão surgindo coisas novas em função das tecnologias que vão se atualizando, em função dos problemas que ocorrem, a gente está sempre aprendendo. E isso é uma oportunidade de estar se atualizando constantemente, numa exigência intrínseca ao trabalho e desempenho das atividades, isso faz que a gente esteja sempre estudando (E1).

O argumento que se tem, na realidade, é de incerteza com relação ao trabalho, considerando que o desenvolvimento tecnológico, cada vez mais, vai tornando o trabalho independente das pessoas. Para a execução de muitas tarefas, a força de trabalho humano é dispensada. Isso gera a necessidade de reinvenção humana em relação ao trabalho e ressignificação do próprio trabalho, são requeridas novas funções em relação à ocupação na vida. Dessa forma, quando os interlocutores falam em trabalho especializado, certamente falam em aprendizado num nível científico, de estudo e desenvolvimento de competências mais elaboradas do que simplesmente aprender a fazer algo.

Conforme Zabala (2002), o desenvolvimento de capacidades profissionais não deve se limitar a adquirir aprendizagem de um ofício, mas, sim, facilitar a aquisição de competências que permitam fazer frente à criação de novas situações para trabalhar, e muitas dessas situações, certamente, serão imprevisíveis, o que implica empreender e inovar, o que envolve conhecimento e criatividade.

As tecnologias de informação e comunicação, a automação de sistemas em diferentes áreas são uma realidade, o teletrabalho, o trabalho a distância, equipamentos inteligentes, a rede internet, a intranet, o *home office*. A energia elétrica, nesse contexto, é causa e consequência do processo, que conduz a inovação em base tecnológica.

[...] é um trabalho que envolve novas tecnologias, softwares atualizados e também com tecnologias mais antigas, devido ao tempo da empresa, a gente faz manutenção preventiva e manutenção corretiva recebendo as informações dos planos de manutenção, elaborados para o sistema dentro de um planejamento prévio (E6).

Ao reconhecer no discurso dos trabalhadores as questões sobre as atribuições dos cargos



OBSERVADR







ocupados pelos interlocutores, observa-se que trazem, em suas narrativas, elementos que permitem argumentar, isto é, algumas áreas de atuação e formação dos trabalhadores são fundamentais para que o negócio da empresa obtenha os resultados e sucesso desejados. Em alguns casos, a capacitação e treinamento empresarial complementam a formação requerida. Zabala (2002) reforça o argumento e análise das narrativas dos interlocutores, quando escreve que

faz-se necessário um trabalhador e uma trabalhadora que, como sabe fazer, saiba pensar e, portanto, tenha um nível elevado de escolarização e uma atitude de formação permanente, cujas habilidades de aprender a aprender e de trabalhar em equipe atuem como fio condutor (p. 57).

O entendimento de sustentabilidade dos trabalhadores compreende o processo de consciência que conduz a transformação dos modelos de desenvolvimento experimentados até hoje, frente à necessidade de recriar novos modelos para o desenvolvimento, numa perspectiva de sustentabilidade, entendendo que o DS se situa numa multiplicidade de fenômenos complexos e que inclui as mudanças e transformações do trabalho e o movimento no mundo dos negócios em que está contextualizado, apontando para a necessidade de desenvolver novas capacidades empresariais e pessoais.

A perspectiva do DS, especialmente com o avanço da agenda 2030, está mudando radicalmente a visão empresarial quanto ao lucro e credibilidade de qualquer empreendimento. Hoje, essa questão está vinculada à responsabilidade com que as empresas se posicionam em relação ao meio ambiente, à sociedade, às pessoas e ao planeta. Pode-se afirmar isso, pois a assertiva vem da narrativa dos interlocutores pesquisados e da visão de negócios do CEBDS para o contexto atual.

As empresas, em nome da ética e da responsabilidade social empresarial (RSE), em sua atuação sociopolítica e econômica atual, necessitam desenvolver uma postura de responsabilidade e preocupação com as pessoas e com a sustentabilidade do planeta. O discurso de um dos interlocutores pesquisados, e que representa o pensamento de outros, configura a questão:

Do ponto de vista econômico tem que ser rentável, mas de forma equilibrada tem que preservar o meio ambiente, pois, se uma empresa é rentável, mas causa um prejuízo ambiental, que seu lucro é incapaz de cobrir ou compensar, esse é um prejuízo ambiental e a empresa é uma exploradora incosequente, uma predadora ambiental, então o lucro e credibilidade de qualquer empreendimento está ligado à forma e responsabilidade com que as empresas se posicionam em relação ao meio ambiente, à sociedade e ao planeta (E1).

Desenvolver a consciência de que os recursos naturais são finitos e que a proteção, recuperação e melhoria socioambiental pedem por transformações, no sentido de fortalecer as relações e participação da sociedade, significa fortalecer a democracia. De acordo com o programa nacional de educação ambiental (ProNEA, 2018, p. 24), “deve-se



OBSERVADR





buscar a otimização do uso de espaços públicos e privados como ambientes de socialização do conhecimento, construindo e ressignificando a intencionalidade educativa desses espaços sociais”.

Entende-se que a energia elétrica é um fator primordial para alavancar o desenvolvimento, pois as tecnologias atuais, cada vez mais, necessitam de alguma fonte de alimentação energética, por isso as inovações tecnológicas, nesse setor e em todos os demais, devem primar pelas matrizes energéticas de fontes renováveis e limpas. Felizmente, o Brasil tem uma das matrizes elétricas mais limpas do mundo, isso já garante uma grande vantagem no que tange à eletricidade. Tem-se excelentes condições de vento pra ampliar a energia eólica, vive-se num país tropical com muito sol a maior parte do ano, para incrementar a energia solar; essas condições permitem que se possa pensar na criação de novas possibilidades de vida sustentável, gerando melhores condições e oportunidades de vida digna para a população.

Na reflexão sobre as narrativas dos interlocutores pesquisados, em busca do entendimento de sustentabilidade, percebeu-se a possibilidade de resgatar na educação para o desenvolvimento sustentável (EDS) e educação para a cidadania global (ECG), as premissas educativas que dizem respeito ao contexto de vida e movimento, estão próximas dos espaços não formais de educação, por uma questão de pertinência e coerência, isto é, vida que se tem e que se quer, presente e futuro; o movimento necessário, no presente momento, é desfrutar de qualidade e satisfação de vida, ao mesmo tempo, olhar para as possibilidades de um futuro na mesma perspectiva. Educar para a sustentabilidade, segundo Moraes (2014), significa o ser humano compreender suas vivências em relação à natureza ecológica da vida, a que tudo está interligado, a ecologia interior e exterior, social e natural, e a paz de que tanto se necessita depende da paz social, natural e planetária.

Ainda de acordo com Moraes (1997), reflexão significa a tomada de consciência de seu próprio pensamento em vista de uma ação livre, cada vez mais adaptada. A pedagogia reflexiva pressupõe uma educação voltada para a qualidade do pensamento superior e, dessa forma, para a qualidade do pensamento que está sendo produzido. Argumenta-se que, dessa forma, a racionalidade e criatividade estão presentes no pensamento reflexivo e, com base nele, os interlocutores pesquisados reflexionam as possibilidades de que, talvez, não se percebam os “desvios” que poderão guiar uma direção não escolhida conscientemente, mas, amparado pela reflexão, sempre é possível retornar ao ponto e recomeçar.

Isso representa um grande desafio, saber reconhecer que se tomou a direção não escolhida, reunir esforços, vontade e desejo de recomeçar é o que se chama “resiliência”, exige tomada de consciência, decisão, resolução para encarar a vida positivamente, não se acovardar diante da vida, saber que viver não é um fenômeno que compreende apenas sucesso, “[...] todos temos nossos altos e baixos, tem momentos que está tudo bem, e em outros, a gente se sente insatisfeito e nem sabe exatamente o porquê ou o que está



OBSERVADR





*faltando*” (E1).

Sentido, imaginação e pensamento circulam entre as capacidades humanas centrais, delineadas por Nussbaum (2013), pois ser capaz de fazer essas coisas, de forma verdadeiramente humana, é o que identifica um modo de consciência, desenvolvido por uma educação pertinente e adequada. Pode-se acrescentar, com base na narrativa dos interlocutores, e por onde discorre o pensamento, que tomar o caminho não desejado numa escolha irrefletida pode sempre gerar outra chance de acerto.

Esse pensamento equivale a olhar para as escolhas irrefletidas das organizações empresariais, quando estas, num passado recente, não consideravam adequadamente o impacto de suas ações no meio ambiente. Entretanto, hoje, decisões das empresas estão sendo pensadas com critérios e responsabilidade, obedecendo a medidas que assegurem um posicionamento empresarial responsável e ético, considerando pessoas e meio ambiente.

Nussbaum (2013) argumenta sobre o lazer, como atividade capaz de promover justiça social. Os interlocutores também compactuam sobre o lazer no entendimento de uma proposta de QV, fornecendo subsídios para “recarregar as baterias”. O lazer significa capacidade de rir, brincar, gozar de atividades recreativas, em muitos casos, comportamentos distantes da prática dos adultos. E, uma vez ausentes, dificultam relacionamentos familiares e a convivência geral.

Quanto às barreiras e limites na atuação profissional, os interlocutores informam que, mesmo o trabalhador tendo conhecimento e desejando ser proativo, a organização, muitas vezes, impõe restrições, e isso é algo frustrante, conforme o depoimento a seguir.

[...] o ambiente vai te impondo algumas decepções e isso tira um pouco o entusiasmo, a gente vive determinadas situações em que não há nada que se possa fazer, as decisões estão noutra esfera, isso causa uma certa impotência que acaba por influenciar nosso modo de atuar. Mas esta situação que te trago é um retrato muito do momento, isso é uma situação de hoje. De algo que estamos vivendo na empresa e que nem sempre foi assim (E6).

Entretanto, as compensações, a consciência do êxito, a expectativa do futuro, a missão cumprida, a certeza de estar contribuindo com o resultado final da empresa e com um serviço que é relevante, do ponto de vista social, com destino a toda a sociedade, devolve satisfação e orgulho do trabalho; por outro lado, preocupam-se porque nem todos têm acesso ao conforto da energia elétrica.

Dessa forma, quando se fala em educação não formal, fala-se de uma educação que inclui pessoas e processos de trabalho e de vida em que são necessárias radicais transformações, mudança de atitudes e comportamentos pessoais e profissionais, mudança nas formas de desfrutar a vida, saúde, alimentação, lazer, fracassos, êxitos, etc. A sustentabilidade é um ponto em que podem convergir todas as formas de aprender e ensinar a “ser”.

O ato de comunicar tem a sua função descrita na etimologia da palavra *communicare*, “usar em comum, partilhar”, assim, além de compartilhar informações, conhecimentos, saberes, técnicas,



sejam também compartilhados exemplos, experiências de vida, erros e acertos, sucessos, fracassos. Tudo pode ser pedagogicamente apropriado, tudo se ensina, tudo se aprende. A comunicação é fator relevante no processo de ensino e aprendizagem.

A comunicação é também um fator importante na saúde do trabalhador. As empresas precisam gerar informações que ajudem, que ofereçam segurança e apoiem o desempenho trabalhador em suas dimensões pessoais e profissionais, ou seja, ofertar condições capazes de contribuir com o desenvolvimento da pessoa e do profissional, isso requer, cada vez com mais ênfase, que os espaços de trabalho passem a funcionar como espaços de educação, com ensino não apenas instrumental e utilitário para o trabalho mas também para a construção das capacidades humanas e cidadania.

Para o CEBDS (2020), a comunicação para a sustentabilidade ajuda a transformarmodelos e colabora para o DS. “A sustentabilidade da comunicação se dá por meio de processos de comunicação e de gestão transparente, éticos e com base em informações facilmente comprováveis” (CEBDS, 2020, p.22). Se não houver comunicação pertinente e clara, há descrença, dúvida, mal-entendidos, contradições, interpretação errôneas. O argumento que se apresenta na discussão deste estudo traz, claramente, a comunicação como um espaço necessário e com possibilidade de contribuir com a sustentabilidade, desde as questões mais básicas.

No entendimento dos interlocutores pesquisados, esses aspectos são requisitos básicos para sustentabilidade, no entanto, ainda há dúvidas para grande parte da população quanto a ações cotidianas em favor da sustentabilidade; assim, presume-se que, ainda, hádúvidas quanto ao “ser” sustentável, ao agir numa perspectiva sustentável, fazer com que a vida seja concebida em torno de práticas sustentáveis.

Nesse sentido, a comunicação, além de estratégica para os negócios, tem um papel educativo, integrador, solidário e construtivo, a sustentabilidade quer transformação social e conservação ambiental, e as organizações empresariais são parte da parceria que a ONU e os ODS conclamam para cooperação.

Há um outro ponto sobre a comunicação quanto a empresas promoverem espaços de ensino e educação para a sustentabilidade, entendido como educação e ensino não formal, mas os entrevistados sinalizam que, nem sempre, há preocupação com relação à aprendizagem e seleção de conteúdos sobre a vida, a sustentabilidade, a política, a economia e o meio ambiente. Eles afirmam haver informação, mas há necessidade de informação coerente, objetiva e verdadeira, pois existem informações contraditórias (*fakenews*), o que torna difícil criar um juízo de valor em torno da sustentabilidade e do meio ambiente. Um dos entrevistados afirma:

[...] eu tenho uma ideia, tudo que a gente escuta na mídia há sempre um interesse por trás, seja econômico, político e a população nunca sabe, mas em geral os interesses são econômicos, são as guerras econômicas, um setor econômico querendo derrubar o outro, a competição do mercado. E nós como leigos ficamos sem saber exatamente quem tem razão (E6).

Por isso, acredita-se na ideia de que os processos de educação encontram lugar nas organizações empresariais, por razões que se complementam com o processo de comunicação, aliados a um senso de responsabilidade e ética fortemente associado à sustentabilidade, emergente e urgente,



como ação e comportamento organizacional na contemporaneidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As categorias finais, **Vida** e **Movimento** são elementos importantes para as constatações conclusivas do estudo, pois, por meio delas, retomaram-se o conhecimento e o entendimento de sustentabilidade na narrativa de trabalhadores. Considera-se também que, essas categorias apresentam perspectivas promissoras para ações no campo da educação não formal tendo em vista a formação de um *ethos* social, em favor da sustentabilidade socioambiental e da qualidade de vida na contemporaneidade.

## REFERÊNCIAS DE LITERATURA

BAUMAN, Z. **A sociedade individualizada**: vidas contadas e histórias vividas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2008.

BOFF, L. **Sustentabilidade**: o que é - o que não é. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. BRASIL. **Educação ambiental**: por um Brasil sustentável. Pronea, marcos legais e normativos. Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Educação, Brasília, DF: 2018. BRASIL. Ministério da Saúde, **Resolução** CNS/MS 510/2016. Disponível em: [http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso\\_16.htm](http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso_16.htm). acesso em: 20 mai. 2019.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO

SUSTENTÁVEL. CEBDS. **Guia de comunicação**. Rio de Janeiro. 2020. Disponível em: [https://cebds.org/camaras\\_tematicas/comunicacao/](https://cebds.org/camaras_tematicas/comunicacao/). Acesso em: 20 de jun. 2020.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO.

CMMMD. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1988. DELORS, J. **Educação**: um tesouro a descobrir. 2. ed. São Paulo: Cortez, Brasília, DF: MEC: UNESCO, 1999.

EDWARDS, B. **O guia básico para a sustentabilidade**. Barcelona: G. Gili, 2008. FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed., São Paulo: Atlas, 2017. HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 33. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MORAES, M. C. **O paradigma educacional emergente**. Campinas. SP: Papyrus, 1997. MORAES, M. C. Educação e sustentabilidade: um olhar complexo e transdisciplinar. *In*: MORAES, M. C.; SUANNO, J. H. (org.). **O pensar complexo na educação**: sustentabilidade, transdisciplinaridade e criatividade. Rio de Janeiro: Walk, Editora, 2014.

MORAES, R. **Uma tempestade de luz**: a compreensão possibilitada pela análise textual



discursiva. *Ciência e Educação*, Bauru, SP: v. 9, n. 2, p. 191-210, 2003.

MORAES, R, GALIAZZI, M. C. **Análise textual discursiva**. Ijuí: Ed. Uniu, 2007. MORIN, E. Os sete saberes necessários à educação do futuro. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, Brasília, DF: UNESCO, 2011.

NUSSBAUM, M. C. **As fronteiras da justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

NUSSBAUM, M. C. **Sem fins lucrativos**: porque a democracia precisa das humanidades. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.

SEN, A. **A idéia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

UNESCO, BRASIL. **Educação para a cidadania global**: a abordagem da UNESCO. Publicado originalmente em 2013. Com título “Global citizenship education: preparing learners for the challenges of the twenty-first century”.  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371292?posInSet=1&queryId=da0e68bb-792d-42eb-8ef7-b5759a06c6fa>. Acesso em: 01 abr. 2020.

UNESCO, BRASIL. ODS. **Educação para os objetivos do desenvolvimento sustentável**: objetivo de aprendizagem. Publicado em 2017 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, França, e Representação da UNESCO no Brasil. © UNESCO 2017. ISBN: 978-85-7652-218-8.  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000252197?posInSet=3&queryId=95c46838-375f-4c4a-90f6-e394fd51d2fd>. Acesso em: 01abr. 2020.

WEBSERIES CEBDS **(Re)Visão 2050 – Energia. 2020**. (1:48:48). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fLasUM-FsMc&feature=youtu.be>. Acesso em: 10mai. 2020.

VEGA, A. P. V.; BOER, N. Educação para a sustentabilidade: identidade e perspectivas. *In*: DORN, T. (org.). **Debates Plurais**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020. ZABALA, A. **Enfoque globalizador e pensamento complexo**: uma proposta para o currículo escolar. Porto Alegre: ARTMED Editora, 2002.



#### ST 4: EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### A EDUCAÇÃO COMO INDUTORA NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

### EDUCATION AS AN INDUCTOR IN THE TERRITORIAL DEVELOPMENT PROCESS

Brandon Chagas LIMA<sup>1</sup>, Daniele Paula JUCHNESKI<sup>2</sup>, Carlos Otávio ZAMBERLAN<sup>3</sup>, Carlos Buesa BUSÓN<sup>4</sup>

**Resumo:** O presente estudo objetiva compreender o papel da educação enquanto indutora no processo de desenvolvimento de um território, considerando dentre a temática, as principais questões que se apresentam como fundamentais para que se possam captar os impactos econômicos e sociais ocasionados pela variável educação. A importância desta pesquisa encontra respaldo no papel imprescindível da educação enquanto formadora de pensamento crítico e agente de transformações do meio. Como metodologia foram adotadas as análises lexical e discursiva, de entrevistas, realizadas através do projeto Aranduassu UEMS, com professores doutores atuantes na área da educação, e que trataram da temática abordada. Os resultados apontam para a importância de estudos voltados para a educação dentre o campo do desenvolvimento, e para as mudanças de base estrutural, as quais merecem atenção, onde a educação tem de se moldar ao pensar crítico às adaptações das dinâmicas do mercado.

**Palavras-chave:** Educação, desenvolvimento regional, transformação, território.

**Abstract:** This study aims to understand the role of education as an inducer in the development process of a territory, considering, among the themes, the main issues that are fundamental in order to capture the economic and social impacts caused by the education variable. The importance of this research is supported by the essential role of education as a formator of critical thinking and as an agent of change in the environment. The methodology adopted was the lexical and discursive analysis of interviews conducted through the project Aranduassu UEMS, with doctoral professors active in the field of education, which dealt with the subject addressed. The results point to the importance of studies directed to education among the development field, and to the structural base changes, which deserve attention, where education has to be molded when thinking critically to the adaptations of market dynamics.

<sup>1</sup> Administrador, bolsista CAPES, aluno do curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos, da UEMS; [chagasbrandon@gmail.com](mailto:chagasbrandon@gmail.com)

<sup>2</sup> Turismóloga, bolsista CAPES, aluna do curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos, da UEMS; [daniele\\_juchneski@hotmail.com](mailto:daniele_juchneski@hotmail.com)

<sup>3</sup> Professor titular da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Doutor em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; [otaviozamberlan@terra.com.br](mailto:otaviozamberlan@terra.com.br)

<sup>4</sup> Professor de programas de Mestrado na Espanha, México e Colômbia. Doutor em Comunicação e Educação em Entornos Digitais do Espaço Europeu de Educação Superior-EEES; [cbuson@gmail.com](mailto:cbuson@gmail.com)



OBSERVADR





**Keywords:** Education, regional development, transformation, territory.

## INTRODUÇÃO

A educação, um tema amplamente abordados em estudos científicos, possui um importante papel como fomento de discussão acerca da sua contribuição no contexto do desenvolvimento territorial. A muito se contempla esta problemática, que gira em torno de várias esferas, e que, no entanto, mantem-se indiscutível quanto a sua relevância como base e alicerce da formação social dos indivíduos.

Primeiramente, para que se possa pensar em desenvolvimento, é necessário chegar à raiz do problema, buscando as inquietações que norteiam as principais questões envolvidas no tema. Como gerar mudança sem transformar a forma de pensar? Sem incitar a criticidade e o conceito de coletividade? Questões como estas possuem todo um contexto social por trás, mas certamente se interligam por meio da educação, denotando a sua importância fundamental para esta pesquisa.

Tem-se então, riquezas sendo geradas, e ao mesmo tempo desigualdades em um mesmo território, onde se passa a observar que crescimento econômico não é sinônimo de igualdade social e de qualidade de vida, e que dentro deste ciclo há muito a ser estudado para minimizar impactos e possibilitar futuramente, mudanças nestas realidades.

Na tentativa de investigar mais profundamente esta temática, fora proposto como principal objetivo deste trabalho compreender o papel da educação enquanto indutora no processo de desenvolvimento de um território, a fim de poder instituir uma correlação entre a temática e as principais correntes de pensamento no campo do desenvolvimento, e desta forma estabelecer um preâmbulo, entre a literatura, as principais questões e os resultados da pesquisa.

O presente artigo encontra-se estruturado em seções, nas quais, inicialmente se introduz tal estudo, a segunda seção aporta o referencial teórico, abordando o desenvolvimento econômico e suas nuances e entraves frente ao crescimento econômico; a educação e o desenvolvimento; na terceira seção são apresentados os aspectos metodológicos adotados para análise dos dados; a quarta seção retrata os resultados e a discussão; e a quinta seção, trazendo as considerações finais do trabalho.

## DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Os conceitos de desenvolvimento e crescimento possuem grande variância, enfatizada pela área do conhecimento a qual diz respeito, e muitas vezes, traz significados diferentes no mesmo campo. Como observa-se nas ciências sociais aplicadas, onde o conceito de desenvolvimento econômico se difere de crescimento econômico, atribuindo a cada um, uma especificidade.

O crescimento econômico, segundo Sandroni (1999), encontra-se relacionado a capacidade produtiva de bens e serviços e a sua amplitude. Ainda segundo o autor, o crescimento econômico encontra-se diretamente expresso pelo Produto Nacional Bruto (PNB), assim como pelo crescimento das forças de trabalho, pelo grau de aprimoramento e avanços tecnológicos, e pelo





fluxo de investimentos e acumulação da receita nacional. Erber (2011) corrobora com este pensamento ao descrever o crescimento econômico como oriundo da ampliação de forma quantitativa da produção.

Sandroni (1999), no que diz respeito ao conceito de desenvolvimento econômico, relatando que este se encontra como uma complementação do conceito de crescimento econômico, estendendo a sua visão para além do viés monetário, absorvendo outras preocupações e importâncias para com a sua estrutura ideal, compreende também melhorias quanto ao padrão e qualidade de vida e mudanças na estrutura econômica. Erber (2011) aprofunda este pensamento, ao destacar o desenvolvimento econômico como fruto de uma mudança estrutural enfática que busca propor transformações mais igualitárias em sua distribuição, melhorando as condições de vida, com base no acesso a saúde, educação, segurança, entre outros.

Furtado (1980) traz importantes contribuições sobre este conceito, indo além da concepção de Sandroni, por meio do qual expressa três dimensões para o desenvolvimento econômico, nas quais, a primeira diz respeito ao funcionamento do sistema social de produção de maneira eficaz; a segunda faz menção à satisfação das necessidades da população; e a terceira diz respeito à realização de objetivos aspirados por grupos dominantes na sociedade e que disputam na utilização escassa de recursos. O autor expressa suas ideias sobre o caráter ambíguo da terceira dimensão, pois a utilização dos recursos, tal como a forma enxergada pelos grupos, podem divergir no que diz respeito ao que pode ser considerado essencial para um, podendo ser vista ao mesmo tempo como dispêndio para o outro.

Observa-se no discurso de Sandroni (1999) e de Furtado (1980) a relação intrínseca do desenvolvimento econômico com a capacidade de produção de bens e serviços, entretanto, a coletividade e o ser social requerem que haja condições e ações que venham a proporcionar o bem estar dos indivíduos de uma determinada população, permitindo um bom relacionamento quanto à vivência em sociedade.

Sen (2000) por sua vez, traz contribuições acerca do desenvolvimento e a ideia de liberdade, onde faz uma correlação do desenvolvimento com o aumento do Produto Nacional Bruto (PNB), os avanços tecnológicos, aumento das rendas e mudanças sociais, e demonstra estes como importantes meios de se usufruir da liberdade perante a sociedade. Mas destaca ainda a liberdade como resultante de outros fatores, providas de questões sociais, econômicas e dos direitos civis (como por exemplo, os serviços de saúde, educação e a liberdade de manifestação quanto aos embates públicos).

Perroux (1967) trata desta temática sob a ótica das discussões geradas pelas instituições que tentam produzir respostas para estes conflitos que possuem forte abrangência social, onde a avaliação com enfoque no contexto econômico não se mostra como sendo suficiente para solucionar os embates gerados, ao mesmo que não explicam as problemáticas que detém a sua origem nas dimensões sociais.

Uma vez que se tem embasado no desenvolvimento, diferentes concepções que se completam e trazem um sentido mais amplo ao seu entendimento, questões referentes a abrangência de caráter



nacional e regionais passam a compor este cenário.

Em congruência com tal afirmativa, Furtado (1980) destaca três correntes de pensamento europeus, com base no desenvolvimento mundial e no ideal de progresso. A primeira trata de uma linha histórica onde as tendências se voltam para o racional; a segunda diz respeito ao acúmulo de riquezas, a responsabilidade para com o futuro e a possibilidade de melhorias quanto à qualidade de vida; e o terceiro traz a expansão dos preceitos europeus como forma de promover um acesso de intelecto e civilização superior a povos tidos como mais “antiquados”.

Nesse contexto, Mendes e Teixeira (2004) trazem uma releitura das contribuições de Celso Furtado, onde destacam a importância dos debates teóricos que contemplam a temática do desenvolvimento, dado os modelos que tratam o crescimento sob uma ótica mais avançada, levando o progresso como importante variável a compor esta rede, assim como o capital humano, a educação e outras, segundo as perspectivas de Furtado.

Um importante fator a ser levantado quando se trata do desenvolvimento encontra-se na forte correlação que o mesmo possui com a igualdade e desigualdade entre os indivíduos, que podem ser encontrados nas diferentes esferas, como a econômica ou social, de forma a repelir avanços. Subsidiando esta ideia, Mendes e Teixeira (2004) discorrem sobre a existência de desigualdades regionais dentro do território brasileiro, e que estas se mostram em caráter econômico, social, em relação ao emprego, renda, educação, saúde, entre outros.

## **Educação e Desenvolvimento**

Ao se tratar a temática da educação como viés para o desenvolvimento, importantes questões são consideradas dentro do contexto social e econômico no qual nos encontramos. Em se versar de todo um território nacional, de políticas e contextos de desigualdade, a educação mostra-se de modo a ser muito mais que uma engrenagem no eixo desenvolvimentista, mas uma forma de solucionar problemas dentro do contexto de uma sociedade cheia de paradigmas.

A educação está intrinsecamente vinculada à necessidade de formação e construção intelectual das pessoas, de maneira que estas possam exercer seu direito de participação mais ativamente, e dessa forma, gerar transformações no seu entorno (DOWBOR, 2009).

O contexto político que abarca a educação no Brasil perante a constituição destaca o ensino público como sendo de responsabilidade do Estado, onde o mesmo deve ser oferecido com qualidade, demonstrando um preâmbulo de contribuições entre a entidade pública e a colaboração da sociedade (BRASIL, 1988).

Ao fazer uma análise do contexto social aplicado a esta situação, por meio do qual ressalta não ser possível comparar o ensino público ao privado, dos quais usufruem as famílias mais ricas, é possível afirmar que neste contexto não se trata do Estado oferecer o melhor ensino, mas sim proporcionar um ensino de qualidade às populações mais carentes. Por estas razões, as políticas devem estar atentas para com o cumprimento das devidas demandas, por parte dos que possuem o dever de ofertá-la (FEIJÓ, 2007).



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Neste âmbito, o contexto constitucional garante a permanência e acesso à educação em qualidades iguais a todos, no entanto, a realidade vivida pelas famílias mais pobres contemplam situações bem diferentes, por meio do qual, em diversas vezes os jovens têm de trabalhar cedo para garantir a sobrevivência da família junto aos pais, o que vai de encontro ao papel da educação como sendo fundamental para o desenvolvimento de uma região, onde as áreas mais pobres mantêm uma história cíclica que se repete.

Bruno (2011) adentra nesta temática ao corroborar com o papel fundamental da escola no processo de construção e formação dentro o âmbito social, tratando ainda a realidade econômica, onde devido os baixos salários e as condições de precariedade do meio, fazem com que os mais jovens se prendam cada vez mais cedo no mercado e se afastem da escola. Neste contexto, eles desenvolvem funções mais simples e robustecem a mais-valia absoluta. Levando aqueles que buscam uma educação mais complexa a assumirem custos inconiventes com a sua realidade financeira, arcando por meio de salários imaturos.

Bruno (2011) também discute algumas reflexões acerca da mais-valia, responsável por constituir tempo de trabalho excedente, tratando das duas modalidades representativas deste conceito: a absoluta e a relativa. A mais-valia absoluta define-se pelo aumento da jornada de trabalho e da expansão da capacidade produtiva de determinado bem, mantendo, no entanto o valor unitário inalterado. Já na mais-valia relativa há presença de inovações tecnológicas que passam a incorporar o processo produtivo, onde o tempo de trabalho excedente diminui o valor atribuído aos bens e serviços resultantes da produção.

No contexto do desenvolvimento e em sua amplitude, a educação desenvolve vários papéis importantes, seja na formação e capacitação profissional, seja na geração de conteúdo e aprimoramento intelectual dos indivíduos em uma sociedade, mas todas as ideias culminam para o ser social enquanto pensador, detentor da liberdade, da escolha do seu futuro e rumos da sua nação.

Ao se pensar em gestão e economia, este conceito denota a formação de estratégias, alocação de recursos e aumento da produtividade, processos interligados e que mostram a importância do debate desta problemática. Trazendo novamente o conceito de Furtado (1980) e concepção de desenvolvimento atrelado à liberdade, proposto por Sen (2000), chega-se a uma importante e reflexiva questão, onde o desenvolvimento encontra suas bases na educação, e esta se mostra como fonte de mudanças e transformação da realidade de famílias, através do intelecto e da formação.

Dadas às concepções que conduziram a educação pública e os moldes da sociedade pós-revolução industrial, tem-se as linhas históricas do processo de industrialização, que durante certo tempo direcionou “roteiros” educacionais para atender certas especificidades, derivadas deste molde de produção, condicionando o preparo para atender e operar este sistema, e não ao pensamento e desenvolvimento do intelecto (Bruno, 2011), esse contexto, por mais que tenha apresentado alterações com o passar do tempo, ainda se encontram impregnados nas bases de ensino, formando profissionais, mas não os preparando para as mudanças de um mercado dinâmico. (TACHIZAWA, 2006).



OBSERVADR





Bruno (2011) trata ainda da mais-valia correlacionada à educação, por meio do qual ocorre a mudança do trabalho simples para o complexo, devido às inovações tecnológicas, e que deve ser conduzida pela formação do trabalhador, onde este tem de acompanhar as mudanças para que possa exercer o trabalho da maneira mais eficaz possível, acompanhando o aumento da produção.

Toma-se por ideia de que a educação se apresenta como diretriz da mais-valia absoluta e relativa, no entanto, ela possui caráter e papel muito mais amplo enquanto ente de constituição e agente de mudança. A educação não se faz apenas como um meio para a capacitação, mas um catalizador que pode gerar oportunidades, ser portadora da liberdade, dar voz, buscar por resolução de conflitos sociais, diminuição das desigualdades e propor o desenvolvimento como um todo.

Diante disso, se apresenta a correlação da ideia de educação ao entendimento de que existe a necessidade de formar as pessoas, para que estas possam participar das ações que ocorrem ao seu redor, tornando-as agentes de mudança, capazes não apenas de compreenderem as situações, mas possibilitando que os mesmos possam alterar o contexto da sua região (DOWBOR, 2009).

### **Da educação ao senso de coletividade**

Putman (1996) retrata a forte correlação do indivíduo com a possibilidade de gerar capital social, onde toma-se por necessidade neste processo, que seja fomentada confiança perante a representatividade da sociedade diante do poder público, e para com as intervenções entre a população.

Neste contexto, se observa a importância do ser coletivo dentre o encadeamento desenvolvimentista, no entanto sua abrangência e resultados se encontram atrelados a vários fatores vinculados às condições sociais que as propiciem. Desta forma, observa-se a importância da discussão que abarca esta formação enquanto ação de força e coletividade.

No presente contexto, a educação se mostra como um dos principais fatores participantes na formação do capital social, à medida que esta se apresenta na constituição dos vários ciclos sociais. A partir desta realidade, tem-se a educação pública escolar como base essencial a compor os métodos formativos que resultam em diferentes etapas do estágio educacional, e encontram-se intimamente interligadas as políticas públicas, que refletem o contexto social, vivenciado pelos indivíduos através das instituições que protagonizam o papel da educação.

Os processos sociais requerem uma complexa gama de experiências para resultarem em boas relações sociais e no conceito de coletividade. Dessa maneira, se destaca o papel fundamental da escola e do âmbito educacional para o aprimoramento destas habilidades, pois é neste meio que os nuances interacionais e multiculturais começam a ganhar força, se mostrando como importante meio para quebrar desigualdades que advêm de vivências sociais já enraizadas. E neste contexto as relações e experiências sociais se mostram de grande importância, por irem além das estruturas escolares, integrando a realidade destes indivíduos. (SIMMEL, 2014).



OBSERVADR





## METODOLOGIA

O contexto metodológico que norteou esta pesquisa apresenta cunho qualitativo, uma vez que esta modalidade de análise busca compreender informações que necessitam de uma observação com maior grau de profundidade. Sendo assim, para que a pesquisa seja organizada da melhor maneira, o pesquisador em sua análise deve se ater com maior importância para os fatores qualitativos, os quais averigam a natureza do fenômeno, não se limitando necessariamente a inferências estatísticas e representações numéricas para explicar o estudo em questão. (VERGARA, 2009).

O presente trabalho contemplou o objetivo do estudo da educação e em avaliar o seu papel como indutora para desenvolvimento territorial, caracterizando-o como um estudo descritivo, por descrever o fenômeno através do discurso de atores envolvidos neste processo social. Em análise, buscou-se examinar as entrevistas de forma a compor uma contagem de léxicos, com a finalidade de estabelecer uma relação em detrimento da sua contagem e da importância dada em relação a repetição destes, e ainda um estudo com base nos discursos empregados.

### Coleta e análise dos dados

O presente estudo se estruturou por três etapas, nas quais a primeira se constituiu da transcrição de vídeos do projeto Aranduassu UEMS, disponíveis em plataforma de canal digital, que possui como objetivo principal proporcionar, através da pesquisa e do uso da tecnologia, os conceitos básicos de identidade cultural nas áreas de fronteira com enfoque para o desenvolvimento territorial, promovendo ainda, em caráter mais abrangente, discussões acerca das problemáticas e desafios presentes no desenvolvimento territorial. Em detrimento desta pesquisa e seu objeto de investigação, foram selecionados os vídeos que possuíam como área temática: a educação como indutora do desenvolvimento territorial.

Para tanto, foram extraídas nove entrevistas de professores doutores atuantes na área da educação, nacional e internacional, cujo objetivo deste trabalho se ateve a compreender a preocupação para com o desenvolvimento, fomentado pelo viés educacional, como problemática e desafio neste contexto de transformação de um território.

A segunda etapa fora instituída com o auxílio uso do software SPHINX, o qual fora apresentado aos alunos na disciplina de Métodos de Pesquisa Qualitativa (Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos da UEMS), como opção para pesquisas que envolviam abordagem qualitativa, sob a forma de transcrição e análise de entrevistas/questionários.

A terceira etapa se deu pelas duas formas de análise, as quais permitiram maior extração dos dados de importância à pesquisa, constituindo um estudo com base nos léxicos textuais, que viabilizam a construção de categorias naturais, através do uso de técnicas de inferências estatísticas dentre o campo de dados qualitativos (LAHLOU, 1994).

Posteriormente foi realizada uma análise discursiva, por se tratar uma ferramenta de análise



OBSERVADR





textual que transita em duas importantes formas de investigação na pesquisa qualitativa, que são a análise de conteúdo e a análise de discurso, constituindo um processo iniciado pela unitarização, onde os textos são distintos por unidades quanto aos significados, e por meio do qual a interpretação dos significados atribuídos pelo autor explana-se pela complementação de outros autores para a melhor compreensão da pesquisa (MORAES, 2003).

Tem-se ainda a importância desta modalidade de análise por interrogar os sentidos que buscam a interpretação do que foi dito. Haja visto que, em todo o processo de construção do estudo, fora elaborada uma pesquisa bibliográfica sobre a temática em questão, que se interpõe aos dados coletados e estabelecem a estrutura e base desta pesquisa, além da utilização do software, o qual facilitou a compreensão e enredo da investigação acerca da problemática evidenciada.

## **RESULTADO E DISCUSSÕES**

### **Análise lexical**

Esta seção compreende a análise dos componentes quantitativos dentro do discurso das nove entrevistas, a fim de estimar a frequência e importância dada aos componentes estruturais quanto indicadores de análise, em resposta a seguinte questão de pesquisa: qual o papel da educação enquanto indutora no processo de desenvolvimento de um território? Onde buscou-se por meio da contagem lexical, extrair os principais termos utilizados, conforme pode ser observado no Quadro 1.



Quadro 1: Variável educação e desenvolvimento e seus indicadores de análise

VALORES	FREQ.	FREQUENCIA
Educação	40	5,9%
Desenvolvimento	13	1,9%
Formal	8	1,2%
Processo	7	1,0%
Territorial	7	1,0%
Jovens	6	0,9%
Sociedade	6	0,9%
Território	6	0,9%
Mundo	5	0,7%
Trabalho	5	0,7%
Informal	4	0,6%
Autonomia	3	0,4%
Desenvolve	3	0,4%
Fundamental	3	0,4%
Igualdade	3	0,4%
Indutora	3	0,4%
Liberdade	3	0,4%
Qualidade	3	0,4%
Transformação	3	0,4%
Comunidade	2	0,3%
Confiança	2	0,3%
Conhecimento	2	0,3%
Conteúdo	2	0,3%
Crescimento	2	0,3%
Mercado	2	0,3%
Necessidades	2	0,3%
<b>Qt. de valores diferentes: 389 'educação' é o mais citado: 40 observações.</b>		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos da pesquisa

É importante frisar que o quadro acima passou por um refinamento das informações extraídas, buscou-se reagrupar as palavras de mesma raiz e excluir palavras sem significado (conectivos, conjunções, entre outros) de forma que ao final, fossem mantidas apenas as mais importantes para a pesquisa.

Dada a análise das unidades de numeração para a questão norteadora do estudo, se observa maior tempo dedicado aos componentes “educação” e “desenvolvimento”, devido a importância atribuída a estes itens como precursores para explicarem a problemática em questão e servirem de embasamento para as questões que advêm desse assunto. Os itens: formal, processo, territorial, jovens e sociedade; também possuem alta frequência de repetição, motivo este que pode ser oriundo do contexto teórico, o qual perpassa pelas questões correlacionadas ao



OBSERVADR





desenvolvimento e a educação, onde aprendizado se mostra como um processo, que busca através do conhecimento transformar o âmbito social.

### **Análise discursiva**

Como mencionado anteriormente, esta seção de análise tem por objetivo estudar os discursos empregados pelos atores educacionais, mediante a problemática da educação e desenvolvimento. Para tanto, é importante retomar questões enviesadas sobre desenvolvimento e crescimento econômico, os quais se interligam a variável educação quando se fala em melhorias sociais e transformações do contexto estrutural em que vivemos. Como mencionado no discurso empregado pelo Entrevistado 1:

Muitas vezes pensasse no desenvolvimento territorial, regional, como ainda, infelizmente, exclusivamente atrelado ao crescimento econômico, e isso é muito pobre né, o crescimento econômico como a gente sabe, não necessariamente se converte em melhoria da qualidade de vida, e a educação seria o instrumento, deve ser o instrumento pra transformar a sociedade, pra superar o limite imposto pela economia muitas vezes. (ENTREVISTADO 1).

Por meio do qual se observa a diferença intrínseca entre desenvolvimento e crescimento, onde muitas vezes, o que constitui uma região por sua riqueza e produção (crescimento), não se expressa no contexto social e nem na estrutura da qual usufrui aquela população. Na qual o desenvolvimento emprega-se por complementar este conceito, junto a transformações igualitárias e melhores condições de vida. (ERBER, 2011).

Tem-se então os moldes formadores da educação, nos quais o pilar educacional remonta uma realidade a muito transformada, onde a qual não acompanhou os avanços e continua a formar “trabalhadores” ao invés de estimular o criticismo e o processo adaptativo, como relata o entrevistado 2:

... atividades que possibilitam o desenvolvimento necessitam de pessoas que tenham capacidade crítica e adaptativa para as novas tecnologias que vão surgindo, e frente a isso, a educação ela tem que ser transformada. A educação que nós vemos hoje principalmente no Brasil, ela é uma educação retrograda, ela forma pessoas para trabalhar num mundo que não existe mais, que está em completa transformação. (ENTREVISTADO 2).

Tendo em vista o discurso do entrevistado 2, encontra-se uma outra problemática dentro das bases educacionais do país, o qual correlaciona a educação aos moldes da sociedade pós-revolução industrial, com ênfase no condicionamento para atender ao sistema. (BRUNO, 2011). E que esta realidade ainda se mostra no mercado que não prepara para as adversidades e transformações sociais.

Por isso a necessidade de integração dos diferentes tipos de educação: formal, informal e não-formal, que segundo o entrevistado 2, encontram-se no cotidiano de todos, no entanto, interagem de formas diferentes, sendo necessária a junção das três em um mesmo contexto para que se possa preparar melhor as pessoas, e desta maneira educar da melhor forma, não apenas tornando





os indivíduos aptos a compreenderem o que acontece a sua volta, mas podendo ser agente de mudança e alterar a realidade da sua região. (DOWBOR, 2009).

Este pensamento se completa pelo discurso do entrevistado 4, que estabelece uma relação entre o desenvolvimento territorial e o papel da educação neste processo. Se faz uma crítica à educação tecnicista, aquela voltada para gerar habilidades e competências que beneficiam o mercado em curto prazo, já que este se encontra em constante mudança dado o seu dinamismo. Trazendo ainda a formação para o ideário da emancipação e autonomia, onde o mesmo possa gerar condições propícias para o seu aprendizado e desenvolvimento frente a essas mudanças no mercado e nas formas de trabalho.

A resposta dos entrevistados 3, 5, 6, 7 e 8 estabelecem uma linha tênue em relação a educação como indutora do desenvolvimento de um território, perpassando por experiências que reafirmam a importância desta discussão quando se pensa em transformar a realidade e o contexto social.

A educação possui toda uma inserção histórica, sendo fundamental elemento para a vivência em comunidade (SIMMEL, 2014), para o autoconhecimento, para a formação de uma identidade regional e para o pensamento crítico. Por esses e outros fatores, é importante que desde cedo a educação se faça presente na vida dos jovens, dando-os autonomia, conhecimento e liberdade (SEN, 2000).

Dessa maneira, o papel da educação tem como objetivo mudar realidades, transformar contextos sociais antes negligenciados e despercebidos por aqueles que não se inserem nestes círculos, desenvolvendo não apenas criticidade intelectual, mas senso de coletividade para com as possibilidades de mudanças na estrutura regional.

E dentre este contexto, se expõe o pensamento do entrevistado 9, que levanta questionamentos acerca do papel e impacto da educação:

Esta pergunta se pode responder de muitas formas, quando se pergunta sobre a educação como indutora do desenvolvimento territorial temos que fazer outra pergunta: para que serve a educação? A quem vai *impactar* a educação? E se analisamos um pouco vemos que a educação é pensada para os mais jovens, dizemos assim, para o futuro da nação. Se queremos que uma nação, um território, um estado se desenvolva de forma eficaz e *sustentável*, que leve em conta as dificuldades e os problemas a serem enfrentados, teremos que pensar em uma educação de qualidade, sobretudo em uma educação de qualidade pensadas nos mais jovens, que lhes acompanhem ao longo de toda a sua vida. Por que é tão necessário? Porque os jovens de hoje em dia vão enfrentar trabalhos e situações que nós não temos respostas, são situações novas, trabalhos novos, desafios novos, com o qual temos que formar da melhor maneira uma população, sobretudo os mais jovens para que possam enfrentar de forma eficaz todos os problemas que surgirão ao longo desse ciclo. (ENTREVISTADO 9).

Diante do exposto, se observa a complementação da ideia dos entrevistados anteriores, onde o papel da educação se mostra como um grande desafio, ainda mais nos dias de hoje, onde a dinâmica do mercado se transforma constantemente e a estrutura social necessita de mudanças,



OBSERVADR





logo, de olhares que se atenham as problemáticas territoriais de forma crítica, e que observem no âmbito educacional encontrar as ferramentas necessárias de transformação das quais a sociedade necessita.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo conseguiu alcançar o objetivo proposto da pesquisa, que constituía em estabelecer uma discussão sobre a educação como indutora para o desenvolvimento territorial, pondo em questão a problemática, causas e os conflitos existentes em meio ao âmbito social, dando a esta temática grande destaque ao se pensar na mesma como a base de constituição de uma sociedade, na sua capacidade de criticar e de se ver como agente de mudança e parte importante do processo de desenvolvimento.

A natureza qualitativa da pesquisa possibilitou estabelecer uma profundidade maior de análise, de forma a compreender as literaturas que circundam o desenvolvimento e a educação e poder estabelecer preâmbulos com as entrevistas e pensamentos dos educadores entrevistados.

Em detrimento dos resultados obtidos, com base na análise das entrevistas do projeto Aranduassu UEMS, sob o olhar de atores de diferentes áreas no campo da educação, dentro e fora do Brasil, foi possível absorver as múltiplas inquietações que circundam esta grande área do conhecimento, onde a educação toma-se por ser fundamental no processo de desenvolvimento, e por tal motivo é digna de maior atenção, como destacam os entrevistados.

Portanto, ela merece ser distribuída com qualidade e da melhor forma, reajustando os modelos presentes, não a condicionamentos pré-existent, mas induzindo os indivíduos a pensarem criticamente, a buscarem melhorias e ao senso de coletividade.

Nesta circunstância, a educação se mostra como fonte de autonomia e liberdade à medida que abre caminho para novas experiências, gera novas expectativas e transforma o seu entorno. Por isso, se faz necessário debater e discutir acerca da educação, ao se pensar em desenvolvimento territorial regional, pois não há como cogitar a transformação sem que haja o pensamento.

Sugere-se, para pesquisas futuras, a abordagem com órgãos e entidades públicas, a fim de fazer correlações com os demais atuantes neste campo, e qual o viés de pensamento dos mesmos sobre a temática em questão. Além de abordagens com os consumidores deste produto, para que, dessa maneira se possa medir impactos gerados e como estes se enxergam enquanto agentes de mudança neste processo.

## REFERÊNCIAS DE LITERATURA

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRUNO, L. Educação e Desenvolvimento econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 48, setembro-dezembro 2011.

DOWBOR, L. **Educação e Desenvolvimento Local**. In: MAFRA, Jason (Org.). Globalização,



OBSERVADR





Educação e Movimentos Sociais: 40 anos da Pedagogia do Oprimido. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire: Editora Esfera, 2009.

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no Governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1 (121), p. 31-55, jan./mar. 2011.

FEIJÓ, R. **Desenvolvimento Econômico**: modelos, evidências, opções políticas e o caso brasileiro. São Paulo: Atlas, 2007.

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Ed. Nacional: 1980.

LAHLOU, S. (1994). **L'analyse lexicale**. *Variances* (3), 13-24.

MENDES, C. C.; TEIXEIRA, J. R. **Desenvolvimento econômico brasileiro**: uma releitura das contribuições de Celso Furtado. In. Texto para discussão nº 1051. Brasília, IPEA. Outubro de 2004.

MORAES, R. **Uma tempestade de luz**: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. *Ciência & Educação*: Bauru, SP, v. 9, n. 2, p. 191-210, 2003.

PERROUX, F. **Sociologia do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SIMMEL, G. **Sociologia**: estudos sobre las formas de socialización. México/DC: Fondo de Cultura Económica, 2014.

TACHIZAWA, T. **Gestão de instituições de ensino** / Takeshy Tachizawa. Rui Otávio Bernardes de Andrade. – 4 ed. rev. e ampl. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

UEMS, Aranduassu. **A educação como indutora do desenvolvimento territorial**. Youtube. 28 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/channel/UC8sb9savJ76HZRSYdTxCgCA/about>>. Acesso em 28 dez. 2019.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2009.



OBSERVADR





#### ST 4: EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### CASA FAMILIAR RURAL: UMA PROPOSTA DE EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NO CAMPO

#### RURAL FAMILY HOUSE: A PROPOSAL FOR EDUCATION AND DEVELOPMENT IN THE FIELD

Bruna Gabriele Rocha de SOUZA<sup>1</sup>, Danielle Wagner SILVA<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem como objetivo realizar um estudo acerca do papel da Casa Familiar Rural de Placas na formação integral dos jovens do município e sua contribuição para o desenvolvimento do meio. Os dados que forem apresentados neste trabalho foram obtidos através de pesquisa bibliográfica, documental e também pesquisa de campo realizada com alguns pais, monitores e educandos que estudam e já estudaram na Casa Familiar Rural do município de Placas. A Casa Familiar Rural de Placas iniciou seus trabalhos em 2006, quando implantou a qualificação no ensino fundamental onde os jovens formados seriam agentes de desenvolvimento local, em 2010 iniciou-se as atividades do ensino médio técnico, onde os alunos que se formam na instituição saem com o título de Técnico Agropecuário e apesar de todas as dificuldades é perceptível as evidências de desenvolvimento local, humano, social e ambiental que ocorreram nas famílias e no meio em que vivem por conta da sua participação na Casa, demonstrando que a Casa Familiar Rural de Placas tem cumprido o objetivo para a qual foi criada.

**Palavras-Chave:** Educação do Campo. Desenvolvimento do Meio. Pedagogia da Alternância. Agricultura Familiar

**Abstract:** The present work aims to carry out a study about the role of the Rural Family House in Placa in the integral formation of the youth of the municipality and its contribution to the development of the environment. The data presented in this work were obtained through bibliographic, documentary research and also field research carried out with some parents, monitors and students who study and have already studied at the Casa Familiar Rural in the municipality of Placa. The Rural Family House of Placa started its work in 2006, when it implemented the qualification in elementary school where the trained young people would be agents of local development, in 2010 the activities of technical high school started, where the students who graduate from the institution leave with the title of Agricultural Technician and in spite of all the difficulties, the evidence of local, human, social and environmental development that occurred in the families and in the environment in which they live due to their participation in the House is evident, demonstrating that the Casa Familiar Rural de Plates has fulfilled the purpose for which it was created.

**Keywords:** Rural Education. Development of the Environment. Pedagogy of Alternation.

<sup>1</sup> Mestranda em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável - Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS; [gabhhi@gmail.com](mailto:gabhhi@gmail.com)

<sup>2</sup> Professora da Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA, coordenadora do curso de especialização em Pedagogia da Alternância e Desenvolvimento Rural; [danicawagner@yahoo.com.br](mailto:danicawagner@yahoo.com.br)



OBSERVADR





Family farming

## INTRODUÇÃO

O ensino tradicional voltado para a agricultura desde o seu início até os dias atuais teve sua estrutura curricular voltada para uma concepção de ensino elitizada, sendo o seu principal foco o mercado e a exploração agrícola comercial com base na monocultura de exportação. Sendo esta formação puramente tecnicista e geralmente ofertado nos níveis médio e pós-médio, enquanto que o ensino fundamental principalmente o fundamental maior (6º a 9º ano) com o seu enfoque principal no mundo urbano.

A construção do conhecimento feito com base no mundo urbano e transferido para o mundo rural, tem como principal consequência os conflitos em relação aos valores, esses que são passados e geração em geração que são comuns as famílias de comunidades rurais, mas que geralmente não atendem as necessidades e aspirações desses jovens.

Segundo Gnoatto et. al (2006), o ensino praticado atualmente na sua forma tradicional apresenta falhas de concepção, onde a realidade rural é ignorada pelas autoridades responsáveis principalmente quando desconsideram que o aluno que reside no meio rural também é um trabalhador-estudante, possuindo este além das responsabilidades escolares, compromisso com sua família e com sua sobrevivência.

O jovem está principalmente na faixa etária dos 14 anos, sendo este um elemento indispensável para a pequena propriedade e para a economia familiar, realidade diferente dos jovem de mesma faixa etária que reside no meio urbano, caracterizando esse um dos motivos de ocorrer um maior índice de evasão escolar ou repetência dos alunos do meio rural em relação aos do meio urbano.

Para que este fato seja mudado é necessário buscar modelos de ensino que sejam alternativos aos já apresentados, onde a formação oferecida à esses alunos sejam apresentados conforme a sua realidade e sirva não somente para escolarizar o aluno, mas sim que sirva para a sua formação integral como jovens do meio rural que possam buscar soluções dos problemas enfrentados através do ensino que é recebido.

Uma das alternativas ao modelo de ensino tradicional oferecido para o meio rural e que atende as necessidades deste meio está a Pedagogia da Alternância que para Gnoatto et. al (2006), que constrói e desenvolve os currículos escola conforme a realidade do campo, buscando conciliar os estudos, com o trabalho na propriedade rural e sua família que é desenvolvida nas Casas Familiares Rurais (CFRs). As CFRs então possuem como um dos objetivos principais a formação voltada para a realidade dos jovens do campo e visando a permanência dos mesmos em suas propriedades, sendo esta uma forma de criação de oportunidades de trabalho e renda para os mesmos e o local onde vivem.

Dentro deste contexto objetivou-se realizar um estudo acerca do papel da Casa Familiar Rural de Placas na formação integral dos jovens do município e sua contribuição para o desenvolvimento do meio.



OBSERVADR





## **METODOLOGIA**

Os dados que forem apresentados neste trabalho foram obtidos através de pesquisa bibliográfica, documental e também pesquisa de campo realizada com alguns pais, monitores e educandos que estudam e já estudaram na Casa Familiar Rural do município de Placas.

A Casa Familiar Rural de Placas iniciou seus trabalhos em 2006, quando implantou a qualificação no ensino fundamental onde os jovens formados seriam agentes de desenvolvimento local, em 2010 iniciou-se as atividades do ensino médio técnico, onde os alunos que se formam na instituição saem com o título de Técnico Agropecuário. A certificação em Técnico Agropecuário desde 2010 até 2017 se efetivou com aproximadamente 86 jovens.

Considerando-se os monitores, os alunos e ex-alunos que, cada um a seu tempo e modo, vivenciam – ou vivenciaram - as experiências educacionais e profissionais da CFR, e que os mesmos são fontes privilegiadas para a compreensão desse processo decidiu-se realizar entrevista com os mesmos.

Optou-se pela abordagem qualitativa, pois a mesma seria a mais adequada para a compreensão e resolução dos questionamentos levantados visto ser o objeto de estudo, os grupos sociais nas mais variadas circunstâncias. Sendo a mais adequada para a compreensão do processo assim como cita Wolochen (2008 p. 54).

A opção pela pesquisa qualitativa, possibilita ao pesquisador utilizar o diálogo como meio de comunicação mais importante no processo de estudo e coleta de informação e pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas.

Para Lüdke e André (1986) citado por Alamada (2005), na abordagem qualitativa os informantes não podem ser selecionados ao acaso e sim que sejam representativos dentro de cada segmento. Por esse dado motivo foram escolhidos para entrevistar 5 egressos da casa, 8 alunos, 2 pais e 3 monitores.

A coleta dos depoimentos ocorreu no mês de maio de 2017 e deu-se por meio de um roteiro semi-estruturado, não havendo a imposição de uma ordem rígida de questões, o entrevistado ia discorrendo sobre o tema proposto com base nas informações que ele tinha e que constituía a verdadeira razão da entrevista (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, ALMADA, 2005). A pesquisa bibliográfica e documental iniciou-se no mesmo mês de 2017 e teve como objetivo conhecer e aprofundar os conhecimentos no que diz respeito ao assunto que o referido artigo foi escrito.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **Casa Familiar Rural: da origem a atualidade**

Segundo Estevam (2003) as Casas Familiares Rurais (CFR), surgiram em 1935 na França onde



OBSERVADR





diante da realidade camponesa que desafiava todos os setores da sociedade civil francesa, percebe-se a necessidade de um educação que servisse de aparato ao cotidiano rural, sendo a mesma intitulada de Maison Familiale Rurale (MFR [Casa Familiar Rural]).

No Brasil, a primeira CFR surgiu no Nordeste, no Estado de Pernambuco, em 1968. Posteriormente no município de Arapiraca, Estado de Alagoas, no ano de 1981. Após alguns problemas locais, o projeto acabou sendo desativado, vindo a surgir, depois, no município de Riacho das Almas, no Estado de Pernambuco, em 1984. Na região sul as primeiras experiências ocorreram nos municípios de Santo Antônio do Sudoeste e Barracão no ano de 1986. (COLOSSI & ESTEVAN, 2003; BORGES et al, 2011; ARCAFAR-SUL, 2017)

Na região da Transamazônica assim como no estado do Pará, segundo Meneses (2010) o projeto piloto se iniciou no município de Medicilândia em 1995 e posteriormente em Pacajá e Uruará, tendo seus inícios nos anos de 1998 e 2000. As CFRs assim como no restante do Brasil foram se difundindo pela região da Transamazônica passando então a contar com 8 CFRs a partir de 2007 pertencentes aos municípios de Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Rurópolis e Uruará.

As CFR's possuem como um dos principais objetivos a formação voltada para a realidade do campo visando à permanência dos jovens em suas propriedades, criando oportunidades de trabalho e renda no lugar em que vivem (JAHN & NUNES, 2013 p. 2). Nas CFRs é desenvolvida a Pedagogia da Alternância que têm como objetivo conciliar os estudos com a sua realidade e através do que é aprendido buscar analisar e fazer transformações no meio onde vivem.

A Casa Familiar Rural de Placas, iniciou suas atividades no dia 15 de abril de 2006, iniciando suas atividades com uma turma de 72 alunos do ensino médio. Segundo a ACAFARP (2013), no primeiro ano de funcionamento 90% dos custos da Casa eram arcados pela Prefeitura Municipal, a participação das famílias era com parte da alimentação, nos anos seguintes a mesma contou com o apoio da Fundação Viver Produzir e Preservar (FVPP), ficando responsável por arcar os custos referentes à contratação de profissionais da área pedagógica e agrária.

No ano de 2010 iniciou-se as atividades no Ensino Médio na Casa, sendo o mesmo integrado ao curso de Técnico Agropecuário, a primeira turma contou com 46 alunos matriculados, contando com a participação da FVPP sendo responsável por arcar os custos dos profissionais responsáveis para a manutenção das aulas. Em 2012 a parceria da Casa com a FVPP se encerrou ficando as aulas do ano seguinte sendo mantidas através da participação de profissionais voluntários.

O Ensino Médio só veio conseguir profissionais contratados novamente no ano de 2014, com um convênio firmado entre a Casa e o Governo do Estado que se encerrou no mesmo ano, a partir do ano seguinte até a atualidade as aulas do Ensino Médio vem sendo mantida através da participação de profissionais que se identificaram com a forma de funcionamento da Casa e se voluntariaram para que as atividades do mesmo não se encerrassem.

No ano de 2016 através do projeto Fortalecimento da Educação no Campo e Desenvolvimento



OBSERVADR





da Agricultura Familiar no Território da Transamazônica e Xingu elaborado pela Associação das Casas Familiares Rurais do Estado do Pará (ARCAFAR/PA) e mantido pelos recursos do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS-Xingu), a Casa passou a contar novamente com uma Engenheira Agrônoma contratada.

A Prefeitura Municipal configurou-se como uma parceria vital para o funcionamento da Casa desde o seu início até a atualidade principalmente para a manutenção das aulas do ensino fundamental e alimentação para o médio, pois a mesma sempre arcou com os custos com monitores, caseiros, cozinheiras e vigilantes, transporte dos alunos e parte da alimentação, sendo a mesma nos últimos anos responsável por cobrir todos os custos com alimentação da Casa durante as alternâncias.

A participação das famílias foi reduzindo gradativamente conforme iniciava um novo ano, no primeiro ano a cada alternância um pai ficava de responsável pela alternância sendo intitulada a ajuda como Mão da Semana, essa participação somente ocorreu no primeiro ano de funcionamento da Casa pois segundo a ACAFARP (2013) os pais consideravam difícil reservar uma semana para participar das alternâncias pois essa comprometeria nas suas atividades agrícolas, comprometendo assim a parte financeira das famílias.

A alimentação que não era custeada pela prefeitura ficava de responsabilidade das famílias até no ano de 2014, passando as mesmas a terem uma participação cada vez menos expressiva. As mesmas contribuíam também com o combustível dos veículos da Casa e no custeio das Visitas Técnicas, Administrativas e Pedagógicas, sendo que as mesmas foram reduzindo gradativamente assim como em relação à alimentação.

Atualmente a participação das famílias se dá principalmente por parte da contribuição que é cobrada por alternância estudada, tendo a participação nas atividades da Casa pouco expressiva, a participação é mais frequente nas assembleias realizadas pela Associação.

### **Pedagogia da Alternância e Agricultura Familiar**

A pedagogia da alternância é uma prática desenvolvida os sistemas CEFFA (Centros Familiares de Formação por Alternância), sendo esta reconhecida mundialmente, a mesma visa a formação integral do jovem que vive no campo. Funciona como uma tentativa de promover educação para a população rural e desenvolver condições para o jovem fixar-se ao seu meio.

As atividades realizadas nos CEFFA's são baseadas em quatro pilares, sendo esses dois pilares da ordem das finalidades (formação integral e desenvolvimento do meio) e dois pilares da ordem dos meios (alternância e associação). Calvo (2005), propõe as seguintes descrições para cada pilar: a **formação integral** serviria para o desenvolvimento pessoal do aluno ou o seu projeto pessoal, o pilar **desenvolvimento do meio** agiria nos aspectos socioeconômico, humano, político dentre outros aspectos, a **alternância** serviria como um método pedagógico e a **associação** seria composta pelos pais, famílias, profissionais e instituições envolvidas com as CEFFA's, onde todos os pilares estão interligados contribuindo em conjunto para a formação do aluno.

A alternância favorece a busca da identidade cultural do jovem agricultor, agricultora. O



OBSERVADR







adolescente, tem oportunidade de, refletindo sobre sua situação de vida, através da alternância, tomar distância de seu meio, buscar perspectivas, avaliar melhor o seu fazer, estimulando a tomada de posição e até inovar. O que é prioritário de pedagogia da alternância é a dignidade da pessoa, como sujeito individual e coletivo (FUNDEP, 1987 *apud* VON ONÇAY, 2006, p.71.).

Neste modelo de ensino os alunos passam a ser os responsáveis e atores de sua formação, tendo esse processo permanente baseado na prática socioprofissional baseada na ação-reflexão-ação, sendo a escola um local de troca de saberes, fazendo com que esse modelo se diferencie do tradicional onde o conhecimento adquirido é baseado nas situações vividas pelos jovens em seu meio, fazendo com que quando aplicado o mesmo condiz a realidade vivida.

Segundo Gimonet (2007, p.107), quando situamos o educando como sujeito-ator de sua formação, que aprende, pesquisando e construindo. Prevaecem, então, os métodos ativos e de apropriação que privilegiam o processo de produção de saberes através da pessoa, mais do que um simples consumo de informações pela mesma.

Vale ressaltar que a atuação dos CEFFA's não é somente na formação dos alunos, mas também na formação dos familiares pois os mesmos são parte construtiva da proposta da pedagogia da alternância, aprendendo assim a recriar valores e a ter novos significados e sentidos pelo trabalho e luta na terra, como também novas relações sociais de produção, todo esse novo conhecimento é adquirido por meio das atividades e discussões dentro e fora da escola e nos encontros de formação de pais, alunos, monitores, diretores e outros administradores do movimento CEEFA.

Por ter surgido na região da França onde as comunidades eram formadas predominantemente de pequenas propriedades e por surgir no Brasil em condições parecidas a Pedagogia da Alternância passa a atender prioritariamente as famílias que possuem pequenas propriedades, também denominadas famílias que fazem a prática da Agricultura Familiar.

Segundo Gnoatto et al (2006) a agricultura familiar se diferencia das demais propriedades, por possuir as seguintes características: o tamanho da propriedade; a utilização da mão-de-obra é predominantemente familiar; a renda é oriunda exclusivamente da propriedade; e a família reside na propriedade ou próximo, sendo a mesma responsável por grande expressividade em relação agrícola do país, tendo grande importância no desenvolvimento rural possuindo então a necessidade de estabelecer uma política educacional voltada para as pessoas que residem nesse meio, a fim de conseguir uma melhoria na qualidade de vida.

É com essa preocupação que o programa da Casa Familiar Rural está desenvolvendo uma proposta pedagógica que se identifica com os anseios dos agricultores familiares, pois, a partir da Pedagogia da Alternância abre-se a possibilidade de o jovem rural seguir seus estudos, profissionalizar-se, e, ao mesmo tempo, contribuir com sua mão-de-obra, indispensável na propriedade familiar, para o pleno desenvolvimento das atividades econômicas na propriedade e da família (GNOATTO et al, 2006 p.8).

A Casa Familiar Rural serve então além de oferecer uma forma alternativa ao ensino tradicional, mas também como uma forma de tentar fixar o jovem no campo e trazer desenvolvimento para o meio em que ele vive, serve como também uma forma de subsidiar o fortalecimento da



OBSERVADR





Agricultura Familiar nos locais onde a sua atuação abrange.

### **A experiência da Casa Familiar Rural de Placas**

A Casa Familiar Rural de Placas nos seus onze anos de funcionamento conseguiu formar cerca de 235 alunos do Ensino Fundamental que ao concluírem ganharam o título de Agente de Desenvolvimento Local, muitos deles ingressando posteriormente no Ensino Médio da Casa. Em relação ao Ensino Médio formaram-se cerca de 86 alunos na instituição que ao concluírem foram certificados com o título de Técnico Agropecuário.

Apesar de ingressarem um bom número de alunos quando se inicia uma turma, principalmente nas primeiras turmas da Casa, o número de evasão foi muito grande, tendo no primeiro ano iniciado 72 alunos e apenas 31 concluintes, tendo 41 alunos desistentes, nos anos seguintes o número de novos ingressantes diminuiu, assim como também a quantidade de alunos desistentes, chegando a Casa a ter um bom número de alunos concluintes.

Nos últimos dois anos o número de evasão aumentou gradativamente principalmente em relação aos alunos do ensino médio, o fato pode ser explicado pela necessidade que os alunos possuem em terminar cada ano do ensino médio no prazo de 12 meses, o que não vem ocorrendo na Casa por conta da ausência de profissionais para atuarem lecionando (professores da base comum e professores da base técnica), passando os mesmos a desistirem do modelo de educação proposta pela Casa Familiar Rural para ingressarem em uma escola do ensino médio da zona urbana.

Apesar de ingressarem em um modelo de ensino diferenciado e que busca a permanência do jovem no meio em que vive, nem todos os jovens egressos da Casa Familiar Rural permanecem no campo, um dos motivos se dá pelo fato da família não ser proprietária da terra em que vivem e por conta das constantes mudanças ou fatores de conflito no campo. Com isso, parte dos egressos passam a optar em residir na cidade, alguns apesar da família serem proprietária do local onde vivem decidiram não permanecer no meio rural, buscando por um emprego na cidade, na maioria das vezes não relacionado à sua formação.

Dos jovens formados pela Casa Familiar Rural de Placas alguns ainda permanecem na Casa, mas agora na condição de monitores e técnicos responsáveis e mais recentemente nos cargos de presidente e secretário da instituição, alguns prosseguiram com os estudos com preferência da maioria pelo curso de Educação no Campo, oferecida no mesmo município e em municípios circunvizinhos, assim como também em outros estados do Brasil.

Nota-se também a participação de alguns egressos em cargos de visibilidade na pastoral da juventude e sindicato dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, sendo que para estes alunos a formação oferecida pela Casa foi de fundamental importância para o seu desenvolvimento pessoal e profissional, sendo a mesma uma das bases que os levaram a participar dessas instituições.

Os egressos de Placas que permaneceram na propriedade destacam a Casa como um fator preponderante para a sua permanência na propriedade e/ou na melhoria das atividades produtivas desenvolvidas pela família na mesma, pois os mesmos aproveitavam os conhecimentos



OBSERVADR





adquiridos na Casa para pôr em prática em sua propriedade. Além disso, reconhecem a Casa como um local de fundamental importância para o seu desenvolvimento enquanto pessoa, sendo possível afirmar que os mesmos fazem parte de um grupo diferenciado de agricultores familiares comprometidos com o desenvolvimento do local onde vivem.

No momento em que eles se identificam com o meio onde vivem, afirmando que ali encontram tudo o que precisam para viverem bem. Quando planejam o futuro, investindo na propriedade, com melhorias na residência, com técnicas aperfeiçoadas para a produção, quando se organizam em grupos e associações para ter acesso a créditos financeiros e mais ainda quando realizam isso em comunhão com o meio onde vivem (WOLOCHEN, 2008 p.107).

A maioria das famílias percebe e reconhecer a importância e o valor que os conhecimentos adquiridos pelo jovem na Casa e levado para a propriedade, dando para eles autonomia para trabalharem com o manejo da terra e da propriedade passando a dar-lhes mais responsabilidades em relação as atividades produtivas e administrativas da propriedade.

No entanto, existe também casos em que as famílias apresentem certa resistência ao que é proposto pelo alunos por serem atividades que visam a mudança de hábitos ou de desenvolvimento de uma nova atividade ou de metodologia desenvolvida nas já existentes, onde permanece o sentimento de dúvida se o que é proposto poderá dar certo, chegando em alguns casos a restringir as modificações e implementações necessárias, ou as técnicas de cultivo diferenciadas que os jovens venham a efetuar.

Percebeu-se que as famílias de Placas que foram formados pela Pedagogia da Alternância na Casa Familiar Rural passaram a ser agricultores que fornecem produtos agrícolas e pecuários com uma diferenciação, principalmente em relação à uma maior preocupação das famílias em relação os impactos ambientais ocorridos por certas atividades, buscando desenvolver formas que permitem a melhoria da qualidade da produção e de vida sem que haja o esgotamento do meio em que vivem, demonstrando o comprometimento com o seu meio social, ambiental e humano.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das dificuldades em se manter funcionando o modelo de Pedagogia da Alternância na Casa Familiar Rural de Placas, o que se tem feito durante os anos de sua trajetória tem um papel fundamental para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida das famílias que compõe a mesma.

É perceptível as evidências de desenvolvimento local, humano, social e ambiental que ocorreram nas famílias e no meio em que vivem por conta da sua participação na Casa, demonstrando que a Casa Familiar Rural de Placas tem cumprido o objetivo para a qual foi criada.

**Agradecimentos:** Agradecemos a equipe da Casa Familiar Rural e Placas pela oportunidade dada, em especial a Jaci e Delcio por todo o apoio, como também todos os alunos que participaram desta pesquisa que sempre estiveram dispostos a contribuir. Agradecemos também a equipe da especialização em Pedagogia da Alternância e Desenvolvimento Rural da



OBSERVADR





Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA, que nos permitiu a construção desde trabalho dentro do nosso processo formativo.

## REFERÊNCIAS DE LITERATURA

ACAFARP – Associação da Casa Familiar Rural de Placas. **Formação ACAFARP: Casa Familiar Rural (Histórico 2006-2012)**. Formação da Associação da Casa Familiar Rural de Placas, Placas, 2013.

ARCAFAR SUL, - **Associação Regional das Casas Familiares Rurais da Região Sul**. Disponível em: [www.arcafarsul.org.br/page/conteudos/1/quem-somos.html](http://www.arcafarsul.org.br/page/conteudos/1/quem-somos.html). Acesso em: 05/06/2017.

BORGES, Graziela Scopel; MAYER, Polyane Passos; PALARO, Ricardo; SANTOS, Cilmara Cristina dos; BERNARTT, Maria de Lourdes. **Casas Familiares Rurais: Histórico de Implantação No Sudoeste do Paraná**. Synergismus scyentifica. U T F P R, Pato Branco, 06 (1). 2011.

CALVÓ, Pedro Puig. **Centros familiares de formação por alternância**. In.: Pedagogia da Alternância. UNEFAB. (2005)

COLOSSI, Nelson; ESTEVAN, Dimas de Oliveira. **CASAS FAMILIARES RURAIS: uma alternativa para a formação de jovens agricultores**. Revista de Administração. Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, 2003.

ESTEVAM, Dimas de Oliveira. **Casa Familiar Rural: a formação com base na Pedagogia da Alternância**. Florianópolis: Insular, 2003.

GIMONET, Jean-Claude. **Praticar e compreender a pedagogia da alternância dos CEFFAs**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

GNOATTO, Almir Antônio.; RAMOS, Celso Eduardo Pereira.; PIACESKI, Enelde Elena.; BERNARTT, Maria de Lourdes. **Pedagogia da alternância; uma proposta de educação e desenvolvimento no campo**. XLIV Congresso da SOBER, Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, Fortaleza, 2006.

JAHN, Alice Fabiana; NUNES, Sidemar Presotto. **Casa Familiar Rural: concepção de educação e realidade em Pérola D'oeste**. 2ª Jornada Questão Agrária e Desenvolvimento: projetos sociais e políticas públicas em disputa. Universidade Federal do Paraná, 2013.

LÜDKE, M. ANDRÉ, M.E.D.A de. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: E.P.U. 1986. In: ALMADA, Francisco de Assis Carvalho **A experiência educativa de uma Casa Familiar Rural e suas contribuições para o desenvolvimento local**. 2005. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2005.

MENESES, Alcione Sousa de. **Quando mudar é condição para permanecer: a escola Casa**



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Familiar Rural e as estratégias de reprodução social do campesinato na Transamazônica (Pará-Amazônia). 2010. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Belém, 2010.

WOLOCHEN, Maria Bernadete. **A Casa Familiar Rural e a Pedagogia da Alternância:** Evidências de desenvolvimento local. 2008. Dissertação (Mestrado). FAE Centro Universitário, Mestrado em Organizações e Desenvolvimento, Curitiba, 2008.



OBSERVADR





#### ST 4: EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### A CONTRIBUIÇÃO DO CAPITAL CULTURAL NA APRENDIZAGEM DAS CLASSES POPULARES

### THE CONTRIBUTION OF CULTURAL CAPITAL TO LEARNING POPULAR CLASSES

Danieli de Oliveira BIOLCHI<sup>1</sup>, Airton Adelar MUELLER<sup>2</sup>, Maria Margarete Baccin BRIZOLLA<sup>3</sup>

**Resumo:** O propósito deste estudo foi analisar as contribuições que o capital cultural exerce no aprendizado das classes populares. Destacamos como os capitais culturais contribuíram de forma negativa no processo de aprendizagem de escolas localizadas em periferias. O estudo baseou-se no diagnóstico empírico do capital cultural das classes populares, e na análise documental qualitativa de uma Escola Pública localizada na periferia do interior do Estado do Rio Grande do Sul. Deste modo, a bagagem familiar, bem como as heranças culturais, aqui empregada como capital cultural são responsáveis pelo sucesso ou fracasso no aprendizado das classes populares, uma vez que, essas classes enfrentam problemas estruturais e sociais que vão muito além do capital cultural incorporado. Acreditamos que o estudo contribuirá para uma nova apreciação sobre as dificuldades e desafios que os alunos menos favorecidos enfrentam para atingir o aprendizado.

**Palavras-Chave:** Educação. Boudier. Vulnerabilidade Social. Ralé Brasileira

**Abstract:** The purpose of this study was to analyze the contributions that cultural capital plays in the learning of the popular classes. We highlight how cultural capital contributed negatively to the learning process of schools located on the outskirts. The study was based on the empirical diagnosis of the cultural capital of the popular classes, and on the qualitative documentary analysis of a Public School located on the outskirts of the interior of the State of Rio Grande do Sul. Thus, family background, as well as cultural inheritances here employed as cultural capital, they are responsible for the success or failure in the learning of the popular classes, since these classes face structural and social problems that go far beyond the incorporated cultural capital. We believe that the study will contribute to a new appreciation of the difficulties and challenges that less favored students face to achieve learning.

**Keywords:** Education. Boudier. Social vulnerability. Brazilian Rally

<sup>1</sup> Graduada em História, aluna do Curso de Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUI, bolsista CAPES; [danieli.biolchi@sou.unijui.edu.br](mailto:danieli.biolchi@sou.unijui.edu.br)

<sup>2</sup> Professor Doutor do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional - Mestrado, Orientador; [airton.mueller@unijui.edu.br](mailto:airton.mueller@unijui.edu.br)

<sup>3</sup> Professora do PPGDR, PPGSAS e do Curso de Ciências Contábeis da UNIJUI; Doutora em Ciências Contábeis e Administração; [marga.brizolla@unijui.edu.br](mailto:marga.brizolla@unijui.edu.br)



OBSERVADR





## INTRODUÇÃO

Para além das questões relacionadas à Educação. Este estudo investiga e analisa quais são as contribuições que o capital cultural exerce no aprendizado das classes populares. Como o capital cultural e as questões culturais contribuem de forma negativa no processo de aprendizagem das escolas públicas localizadas em periferias? Para tentar comprovar essa temática o estudo baseia-se primeiramente em uma análise empírica do estudo de Bourdier sobre os capitais, em especial, o capital cultural. Analisaremos principalmente a obra: **The forms of capital**, que aborda suas considerações sobre o mesmo, entre outras obras do referido autor. Em segundo momento, ponderaremos as ideias de Jesse Souza, em seu estudo sobre a Ralé Brasileira. Para tentarmos evidenciar nossas considerações, trabalharemos com o uso da pesquisa documental qualitativa de uma Escola situada no interior do Estado do Rio Grande do sul.

Nossa apreciação principal baseia-se no fato de que o aluno que tem melhores condições sociais e econômicas, por sua vez, tem mais oportunidades de incorporar os capitais que Bourdieu (1986) defende. Enquanto que com outros estudantes, onde as condições sociais são antagônicas, esse aprendizado não ocorre da mesma forma. Essa incorporação demora a acontecer pelas diferentes realidades nas quais estão inseridos. Avaliamos ainda, a importância que as heranças familiares têm para a incorporação desta educação escolar. Entretanto, não podemos deixar de referir sobre as heranças culturais que a população da classe popular sofre durante sua vida. Esses legados estão relacionados ao que Jessé Souza (2009) chamaria de “ralé brasileira”. Sendo uma classe da sociedade esquecida e abandonada por diversos motivos que vão além das questões culturais. Por conseguinte, é muito importante teorizar sobre esse tema tão relevante, sendo necessário investir nos estudos sobre as desigualdades entre os desiguais, ampliando as possibilidades dos mais vulneráveis superarem os condicionamentos históricos que os fizeram vulneráveis (SANTOS, 2019). Tentaremos fornecer uma análise que aborde a falta de equidade que infelizmente existe na educação brasileira.

## BOURDIER E O CAPITAL CULTURAL

Segundo Bourdieu, o mundo social é a História acumulada, ou seja, a narrativa que cada um de nós carrega está ligada aos nossos antepassados e relacionada às nossas ações cotidianas. Para elucidar sobre a história acumulada, o autor fala que é necessário explicar a teoria do capital, pois ela: “é o trabalho acumulado na sua forma materializada ou “incorporada” que, quando apropriado de forma privada, ou seja, exclusiva, por agentes ou grupos de agentes, permite que eles se apropriem da energia social na sociedade” (BOURDIEU. 1986. p.241). Sendo assim, nossas ações estão vinculadas ao acúmulo ou não de capital, e isso muitas vezes determinará o nosso sucesso ou fracasso. Já que o capital leva tempo para acumular e produzir lucros, em outras palavras, nosso capital pode expandir-se ou não, vai depender das condições nas quais estamos inseridos. Como referia Bourdieu: “conjunto de restrições, inscritas na própria realidade daquele mundo, que governam seu funcionamento de maneira duradoura, determinando as chances de sucesso das práticas”. (1986 p.241).

Bourdier apresenta o capital em três formas fundamentais. A primeira seria o capital social: “composto de obrigações sociais (“conexões”), que são conversíveis, em certas condições, em capital econômico e podem ser institucionalizadas na forma de um título de nobreza, composto



OBSERVADR





de obrigações sociais.” (1986. p.243). Esse capital está vinculado às redes, às conexões, e às trocas que os indivíduos podem fazer durante sua vida, ligando-o às pessoas que podemos conhecer, e que podem nos ajudar a obter algum tipo de sucesso. Uma vez que, estas estão conectadas às nossas redes e às relações sociais estabelecidas na família, clube, escola, etc. (BOURDIEU, 1986). O segundo capital é o capital econômico: “que é imediato, conversível diretamente em dinheiro e pode ser institucionalizado na forma de direitos de propriedade”. (BOURDIEU, 1986. p.243). Esse capital liga-se às finanças, às compras, às vendas, e a tudo que se relaciona ao dinheiro. O capital anterior pode determinar o sucesso do próximo capital, que é chamado de capital cultural: “é convertível, em certas condições, em capital econômico e pode ser institucionalizado na forma de qualificações educacionais”. (1986. p.243). Logo, esse capital vincula-se às questões educacionais, ao conhecimento e, também, ao capital econômico, que pode ser conversível em dinheiro. Consequentemente, quando temos acesso a um estudo de melhor qualidade, conseguimos ascender a profissões melhores e mais bem remuneradas.

Nosso estudo abordará os três capitais, porém, vamos analisar principalmente o capital cultural, já que é ele que pode determinar o acesso das pessoas a uma vida com mais equidade. Para continuarmos falando de capital cultural, precisamos entender o que significa o termo cultura: “Conjunto de valores, crenças e sentimentos acompanhados de artefatos de sua expressão e transmissão (ritos, mitos, símbolos) que são criados, herdados e compartilhados em grupos de pessoas”. (WEICK 2004, p.364). Então, cultura está intimamente ligada à nossa carga de emoções, sentimentos, valores e crenças. Sendo assim, todos nós temos um passado cultural que nos acompanha e nos norteia. Esse passado vem acompanhado de várias aprendizagens que são herdadas de nossos antepassados, sendo que essas aprendizagens muitas vezes podem determinar o nosso futuro. Bourdieu (1998) elucida que o capital cultural se dá partindo da necessidade de compreender as desigualdades do desempenho escolar das crianças provindas de vários grupos sociais, aborda que só o fator econômico não é fundamental para explicar as desigualdades sociais. Para defender suas ideias, ele dividiu o capital cultural em três formas: no estado corporificado, no estado objetivado e no estado institucionalizado. Assim sendo, Bourdieu afirma:

(...) no estado corporificado, isto é, na forma de disposições duradouras da mente e do corpo; no estado objetivo, na forma de bens culturais (figuras, livros, dicionários, instrumentos, máquinas etc.), que são o traço ou a realização de teorias ou críticas a essas teorias, problemáticas, etc .; e no estado institucionalizado, uma forma de objetivação que deve ser separada porque, como será visto no caso das qualificações educacionais, confere propriedades inteiramente originais ao capital cultural que se presume garantir. (p. 243, 1986)

O capital corporificado está ligado às disposições duradouras, tendo como elementos característicos os gostos, o conhecimento escolar e a língua culta. Esse capital é acumulado, e leva tempo para se constituir, uma vez que, ele se dá partindo da corporificação e incorporação. A explicação para que esse capital retarde a ser observado, está ligada à nossa demora em aprender e incorporar o aprendizado. Desta forma, para realizarmos essa incorporação precisamos estar dispostos a aprender, sendo esta, uma tarefa individual, difícil e demorada. Conforme Bourdieu: “O trabalho de aquisição é o trabalho em si mesmo (auto aperfeiçoamento), um esforço que pressupõe um custo pessoal (na paie de sa personne, como dizemos em francês)”. (p. 244, 1986). Entretanto, o autor defende que essa corporificação está intimamente



OBSERVADR







ligada ao tempo que cada um de nós destina a aprender, ou seja, à escolaridade que cada indivíduo adquiriu. Portanto, se uma pessoa tem alto grau de escolaridade terá, assim, alto nível de incorporação, enquanto que outras, com baixa escolaridade, terão um baixo nível de incorporação. (BOURDIEU, 1986). Nesse ponto, podemos observar a importância que as heranças culturais fornecem para aquisição e assimilação dos aprendizados. Poderíamos exemplificar esse fato, pensando nas nossas heranças familiares. Sendo assim, se nossos pais não tiverem incorporado e personificado a importância do aprendizado escolar em suas vidas, nós provavelmente não iremos adquirir esse aprendizado de forma incorporada. A explicação de Bourdieu parte da: “antiga e profunda distinção que os juristas gregos fizeram entre propriedades herdadas (ta patroa) e propriedades adquiridas (epikteta), ou seja, aquelas que um indivíduo acrescenta à sua herança”. (p.245, 1986).

Destarte a isso, iremos abordar o capital cultural objetivo ou, como também pode ser chamado, objetivado. Este se manifesta na forma de bens culturais como esculturas, pinturas, livros, etc. Podemos identificar que esse capital, está ligado ao econômico, já mencionado anteriormente, tendo forte ligação para incorporação do aprendizado. A explicação é simples: para que os indivíduos consigam comprar livros, frequentar museus, irem a cinemas, espetáculos artísticos e culturais, na maioria das vezes precisariam de dinheiro, ou seja, de capital econômico. Logo, uma pessoa com pouco capital econômico tenderia a ter menos capital cultural, como afirma Bourdieu:

(...) Em outras palavras, a participação nos lucros que o capital cultural escasso assegura nas sociedades divididas em classes baseia-se, em última análise, no fato de que todos os agentes não têm os meios econômicos e culturais para prolongar a educação de seus filhos além do mínimo necessário para a reprodução da força de trabalho menos valorizada em um dado momento. (p.245, 1986)

Como vimos o capital objetivado liga-se á compra de bens concretos. Entretanto, para que essa ambição se manifeste, os indivíduos precisam já ter adquirido o capital incorporado, ou seja, se nós não tivermos desenvolvido o hábito da leitura, da escrita, da interpretação ou mesmo da curiosidade, de nada adiantaria termos o capital econômico para adquirir esses bens. E como verificamos na citação acima, grande parte das famílias de classes populares não conseguem incorporar esse aprendizado, pois além de não ter o hábito de estudar, muitos não conseguem prolongar os estudos dos filhos, uma vez que essas crianças precisam trabalhar para ajudar no sustento das famílias. Então como esperar que incorporassem esse capital?

Já o capital cultural institucionalizado está vinculado aos títulos escolares, ao grau de conhecimento, tendo ligação à incorporação do capital. Deste modo, para se obter qualquer título, o conhecimento já deve ter sido adquirido e instituído. Segundo Bourdieu, a incorporação faz parte da pessoa, pois para adquiri-la ela precisa de tempo, esforço e muito estudo, ou como ele diz: “auto-ato”, popularmente seria o conhecimento que ninguém tira e que é instituído pelo indivíduo. Diferente do chamado capital cultural do cortesão, que: “pode produzir apenas lucros mal definidos, de valor flutuante, no mercado das trocas da alta sociedade e o capital cultural sancionado academicamente por qualificações garantidas por lei, formalmente independentes da pessoa de seu portador”. (BOURDIER, p.248, 1986). Nos capitais sugeridos anteriormente, o aprendizado não se dá a partir da incorporação, mas sim, partindo muito mais do capital



econômico e não do esforço individual do conhecimento.

Dentro da abordagem desse capital, a institucionalização do conhecimento, o nível de escolaridade e a sua incorporação podem qualificar a ascensão do capital institucionalizado em capital econômico, visto que pessoas com maiores qualificações acadêmicas terão mais chances de ascender a melhores profissões, conseqüentemente, melhor remuneradas do que outras que tenham apenas o Ensino Fundamental (Bourdier, 1986).

## QUEM É A RALÉ BRASILEIRA?

O Brasil possui grande diversidade de classes sociais, classes estas que dividem a sociedade em ricos e pobres. Ou como também poderíamos chamar, divide entre os privilegiados e os não privilegiados socialmente. Essa divisão está relacionada aos: “capitais impessoais” que constituem toda hierarquia social e permitem a reprodução da sociedade moderna, o capital cultural e o capital econômico, são também diferencialmente apropriados” (SOUZA, p.21. 2009). Verificamos que os capitais citados anteriormente por Bourdieu continuam sendo empregados para explicar essa divisão de classes. O capital cultural, por se tratar de um capital que usufrui dos conhecimentos escolares, é muito importante para tentarmos realizar a distinção das classes sociais, uma vez que este pode se transformar em capital econômico. Desta forma, a “classe média” está vinculada ao capital cultural que já se transformou em econômico, enquanto que as “classes altas” são vinculadas em grande parte pela herança sanguínea de capital econômico, todavia, somando-se ao capital cultural. (SOUZA, p.21. 2009). E as classes mais pobres, menos providas de capital cultural e econômico, como são chamadas? Segundo Jessé Souza, essas classes são designadas de:

“ralé” estrutural, não para “ofender” essas pessoas já tão sofridas e humilhadas, mas para chamar a atenção, provocativamente, para nosso maior conflito social e político: o abandono social e político, “consentido por toda a sociedade”, de toda uma classe de indivíduos “precarizados” que se reproduz há gerações enquanto tal. (SOUZA, p.21. 2009)

Então a classe “baixa” é a “ralé”, a classe popular, ou seja, a esquecida pelos nossos governantes e pela sociedade de uma forma geral. Dela faz parte a sociedade menos escolarizada e favorecida, que vive nas periferias das grandes, média e pequenas cidades do Brasil. A “ralé brasileira” é, em grande parte, desprovida de capital cultural e, como já verificamos anteriormente, esse capital é responsável pelo conhecimento, pelas aprendizagens que ocorrem durante nossa vida e que podem determinar o nosso sucesso profissional. Essa classe social ainda é julgada pela sua aparência física, cor, formato do rosto, tipo de roupa que usa e por suas condutas. (BOURDIEU, p. 193. 1998). Ficando nítido que sofre com a falta de equidade, de respeito e ainda é vista pejorativamente pela sua cor, demonstrando que o racismo está impregnado nesta sociedade. Para continuarmos teorizando sobre as classes sociais, em especial a classificada como “ralé”, é preciso entender o que significa esse termo. Segundo Gadotti:

Classes sociais são grupos humanos que se diferenciam entre si pela posição que ocupam num determinado modo de produção e pelo seu papel na apropriação da riqueza (...). Cada um pertence a uma classe social de acordo com a parte que lhe cabe na divisão da riqueza que uma sociedade produz. Por ocuparem posições diferentes em determinado regime econômico, algumas classes podem apropriar-se do trabalho das



## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

outras. Os conflitos de interesses entre as classes conduzem inevitavelmente à luta entre exploradores e explorados. É a luta de classes (GADOTTI, 1991, p. 75-76).

Sendo assim, as classes sociais menos protegidas são as que mais sofrem nesta disputa dos grupos sociais, uma vez que a “ralé” é a classe explorada pelas classes dominantes, que usufruem do seu trabalho para ascender a novas posições sociais. Para exemplificarmos isso, podemos pensar nas empregadas domésticas ou babás, que cuidam da casa, dos filhos, limpam, organizam e fazem o serviço pesado. De tal modo, seus patrões dispõem de mais tempo para estudar e trabalhar, transformando-se em capital econômico e, logo, cultural. O contrário ocorrerá com a empregada que terá menos tempo para estudar, e conseqüentemente de oferecer um estudo mais qualificado para seus filhos. Neste contexto, podemos identificar que as capacidades e habilidades são transmitidas de pai para filhos, identificando o sucesso de uns em detrimento de outros. Infelizmente, a “ralé brasileira”, por não ter o mesmo acesso às características emocionais e cognitivas das classes mais abastadas, sofrerão para obter o sucesso escolar e, por conseguinte, no mercado de trabalho. O que muitos chamam de “mérito individual” para explicar o sucesso das classes mais elevadas, nada mais é que as habilidades transmitidas de pais para filhos. Habilidades estas, pouco empregadas nas classes populares, ou seja, na “ralé“. E é neste contexto, muitas vezes ignorante e ingênuo, que se mantêm os debates públicos sobre a forma de combater essas desigualdades, esquecendo-se de aferir como essa “ralé” conseguirá atender as mesmas demandas para reportar-se em um mercado de trabalho cada dia mais competitivo. (SOUZA, p. 23-24. 2009).

### A APRENDIZAGEM DAS CLASSES POPULARES

Para tentarmos defender a nossa teoria sobre as contribuições do capital cultural no aprendizado das classes populares ou, como também podemos chamar “ralé brasileira”, vamos verificar os dados do Projeto Político Pedagógico-PPP, de uma Escola de periferia da cidade de Ijuí, no interior do Estado do Rio Grande do Sul. Conforme esse documento verificou-se que a Escola abriga um número grande de alunos vindos de vários bairros da cidade; contudo, todos ficam localizados nas periferias e por esse motivo essas comunidades “são consideradas menos favorecidas economicamente e principalmente em aspectos culturais, sendo assim, em crescente risco de exclusão social”. (ESTADUAL-PPP, p.6. 2019). Portanto, as crianças e adolescentes que frequentam a Escola são oriundas do que Jessé Souza (2009) chama da “ralé brasileira”, ou seja, pessoas pobres que vivem à margem da sociedade e que, por esse motivo, teriam menores chances de ascender na sociedade e desenvolver o que Bourdieu (1986) chama de capital cultural que, por sua vez, transforma-se em capital econômico. Segundo o PPP, as famílias dos alunos, têm como fonte de renda basicamente: “a aposentadoria dos mais velhos, programas assistenciais dos governos (bolsa-escola), trabalhos informais e biscates (sem direitos garantidos pela CLT)” (ESTADUAL-PPP, p.6-8. 2019). O que demonstra que grande parte das famílias vive dos Programas assistências do governo e de trabalhos informais, e que a maioria não tem um emprego fixo.

Em nossas análises também verificamos que pelo de muitas mães trabalharem de empregada doméstica ou como faxineiras, os filhos maiores cuidam dos menores, e por esse motivo não conseguem frequentar a escola todos os dias. Existem ainda problemas relacionados à desestrutura familiar, já que muitos alunos moram com os avós, tios, em lares ou os pais são



OBSERVADR





separados. Além disso, muitas famílias têm envolvimento com o tráfico de drogas ou com o alcoolismo. Grande parte dos alunos da Escola é de etnia indígena ou negra, entretanto, muitos não se reconhecem. (ESTADUAL-PPP, P.6-7. 2019). Demonstrando que os problemas relacionados ao racismo e ao preconceito são latentes, principalmente em comunidades pobres. Conforme afirma Souza: “Compreender a escravidão como conceito é muito diferente. É perceber como ela cria uma singularidade excludente e perversa” (2017, p. 9). Logo, os problemas do racismo estão relacionados ao nosso passado histórico devastador não resolvido e jogado em baixo do tapete. A escravidão deixou marcas profundas e cruéis na sociedade, hoje verificadas principalmente nas comunidades mais pobres e onde a tão sonhada equidade não ocorre.

Do ponto de vista cultural da comunidade escolar, percebem-se poucas manifestações que identifique locais ou grupos culturais. Havendo escassos ambientes para expressar-se, uma vez que os bairros não oferecem espaços comuns de debates, esporte e lazer. Sendo assim, os locais onde as crianças e adolescentes convivem são as igrejas e as praças dos bairros, contudo, estas não oferecem momentos culturais. Portanto, a Escola é o principal espaço de debates de temas relacionados à cultura. (ESTADUAL-PPP, p.6-8. 2019). O que comprova que o educandário como espaço de proteção deve atuar a partir de uma dinâmica distributiva de saberes, culturas, conhecimentos e competências, transformando a máxima liberal da igualdade de oportunidades e meritocracia, sob uma perspectiva liberal igualitária (BRITO FILHO, 2014). Deste modo, é necessário investir nos desiguais, nos menos favorecidos, nas pessoas que estão à margem da sociedade, uma vez que, assim, ofereceremos oportunidade às classes populares de superar os condicionantes Históricos que os fizeram vulneráveis. E é neste sentido que a Escola pode ser um local de transformação das realidades, sendo ela a responsável por ser um dos mais importantes centros de difusão da cultura humana (SANTOS, p.4. 2019). A seguir, abordaremos alguns gráficos de uma pesquisa realizada para reformular o PPP no ano de 2019. O que nos dará uma visão geral da realidade da comunidade em que a escola está inserida. O primeiro gráfico abordará o grau de escolaridades dos pais dos alunos, (gráfico 1):

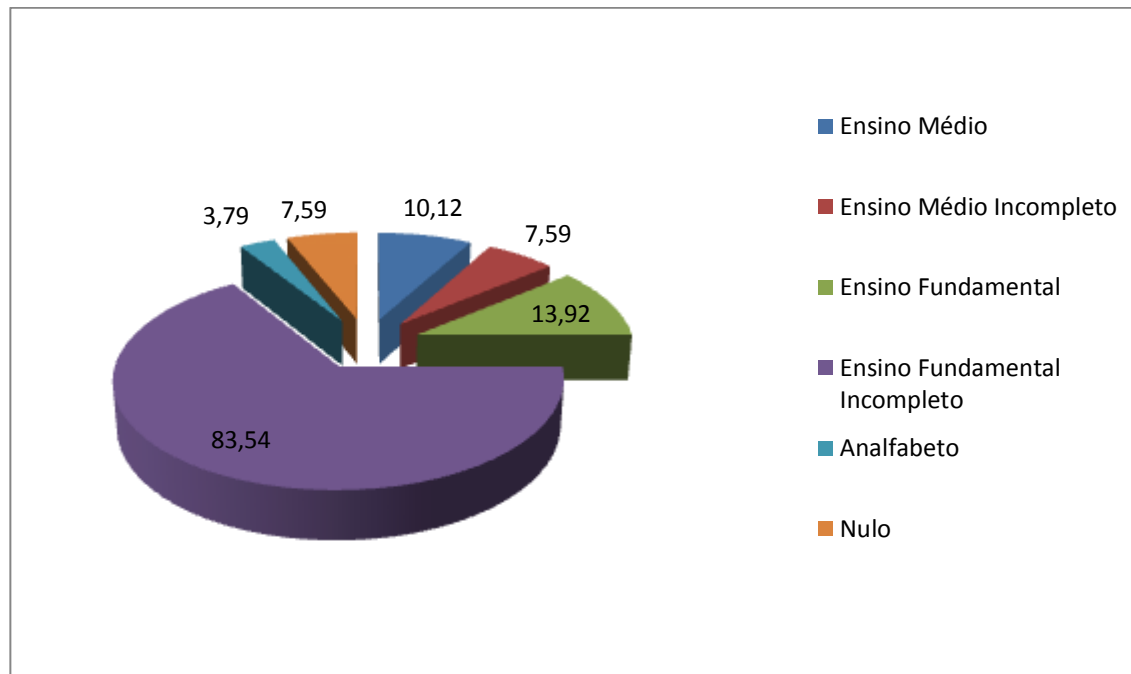


OBSERVADR





Gráfico 1



Fonte: ESTADUAL-PPP, p.10. 2019

A maioria dos entrevistados respondeu que possui ensino fundamental incompleto, entretanto, sem especificar em que ano parou os estudos. Apenas uma parcela pequena possui Ensino Fundamental e Médio completos. Contudo, o que nos chamou atenção foi o número-mesmo que pequeno, mas significativo-de analfabetos. Demonstrando um contingente ainda expressivo se pensarmos que estamos em pleno século XXI. Isso evidencia a falta de incentivo governamental para concluir as fases básicas da educação, o que conseqüentemente, traria melhores qualificações profissionais. Observamos que muitos pararam de estudar para conseguir ajudar a família no aumento da renda, não retornando aos estudos, pois na época não havia obrigatoriedade em estar na escola até uma idade mínima (ESTADUAL-PP. p.10. 2019). Como então esperar que essas famílias acompanhem minimamente seus filhos, se muitos são analfabetos e outros têm pouco capital cultural incorporado (Bourdieu, 1986)? Para explicarmos essas questões, poder-se-ia considerar a teorização do habitus de Bourdieu, que explica:

O habitus adquirido na família (está) no princípio da recepção e assimilação da mensagem escolar, e (...) o habitus adquirido na escola (está) no princípio da recepção e do grau de assimilação das mensagens produzidas e difundidas pela indústria cultural e mais geralmente de toda mensagem erudita ou semierudita. (BOURDIEU, P., PASSERON, J. C. 1975. p.54).

O habitus se aplica às relações que as famílias estabelecem com a Escola e com a sociedade de



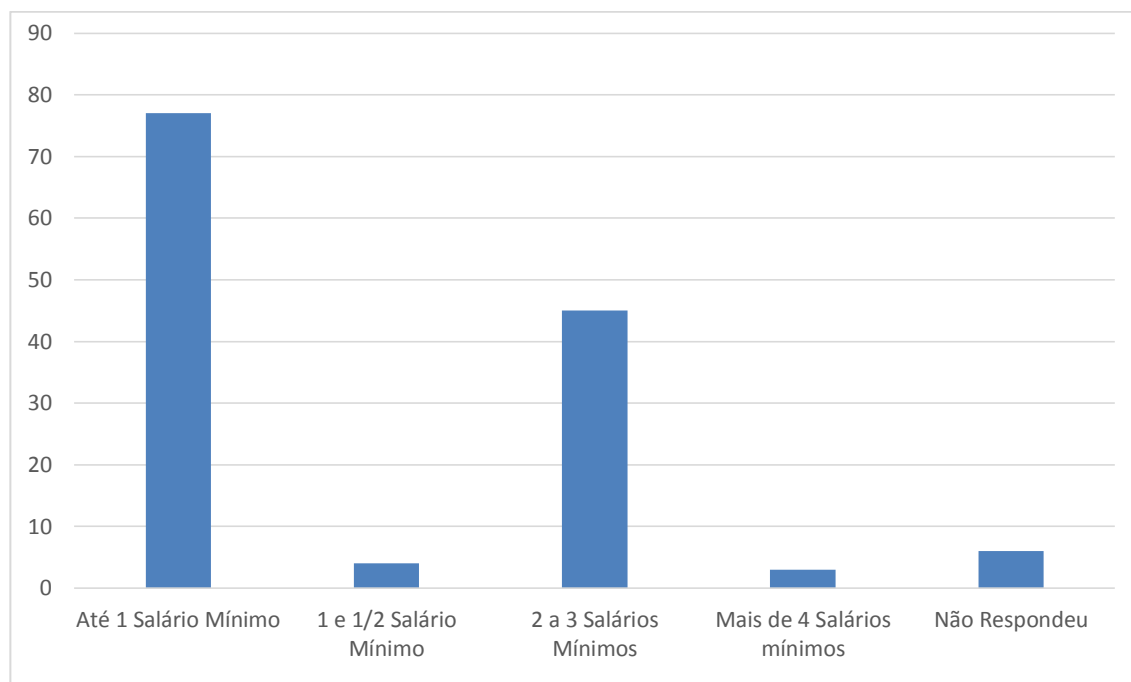
OBSERVADR





uma forma geral, a importância que as mesmas dão para a assimilação do conhecimento. Para explicarmos essa afirmação, poderíamos pensar no exemplo de uma família onde os pais não terminaram seus estudos no tempo correto, devido a sua condição social, familiar ou financeira. Sendo assim, existe uma probabilidade alta de que seus filhos sigam o mesmo caminho. A explicação a isso está relacionada a não incorporação do capital cultural. Deste modo, esse raciocínio indica que os grupos sociais, a partir dos exemplos de sucesso e fracasso no sistema escolar vivido por seus membros, constituem uma estimativa de suas chances objetivas no universo escolar e passam a se adequar, inconscientemente, de seus investimentos a essas chances (NOGUEIRA, p. 23. 2002). Na sequência iremos mostrar um gráfico que atenta às rendas das famílias, (gráfico 2):

Gráfico 2



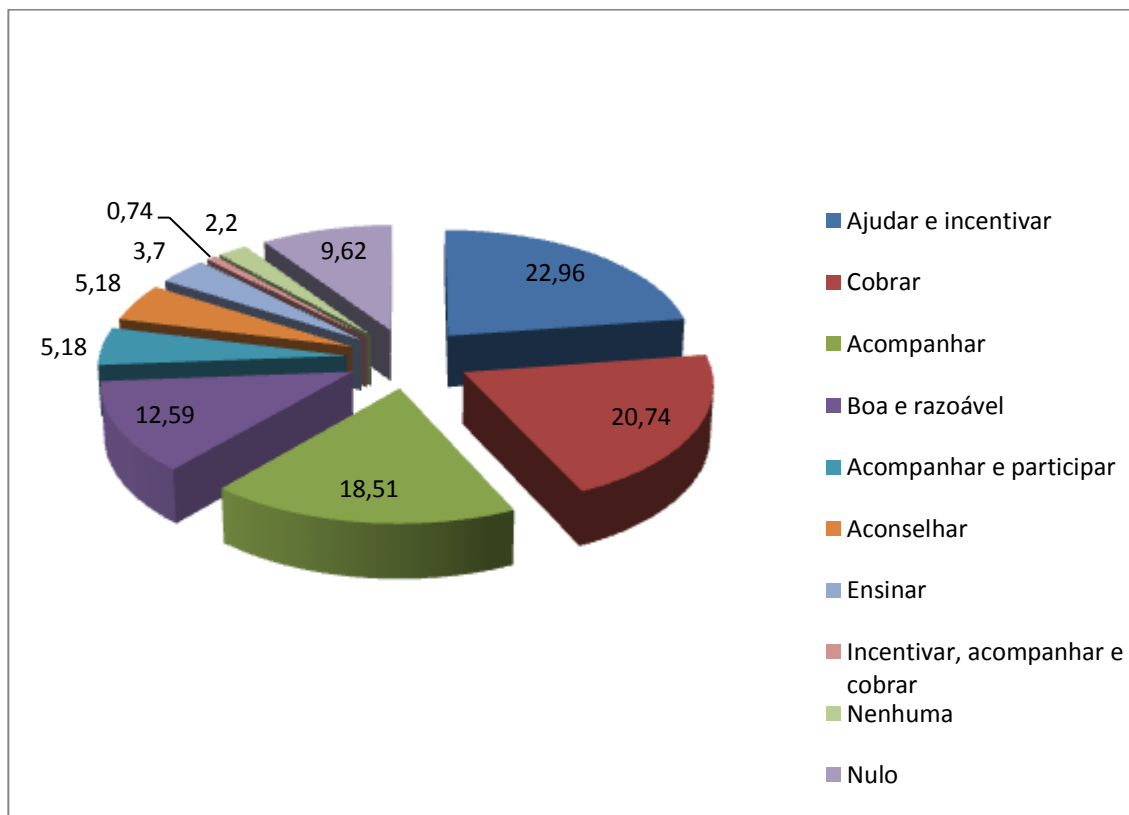
Fonte: ESTADUAL-PPP, p.9. 2019

Conforme o gráfico, a maioria das famílias da comunidade escolar vive com até um salário mínimo. Fazendo o cruzamento dos dados, nas famílias que ganham um salário mínimo e meio residem de cinco a oito pessoas; e nas famílias que ganham mais de quatro salários, residem de duas até quatro pessoas (ESTADUAL-PPP, p. 9-10. 2019). Assim, as afirmações de Bourdieu (1986) de que Capital Cultural transforma-se, em Capital Econômico, se aplicar-se-iam a essas famílias, uma vez que teriam menos capital incorporado, bem como tenderiam a ter menos capital econômico, salários menores. Essa elucidação dos baixos salários se dá partindo do baixo grau de escolaridade. O último gráfico que iremos abordar aplica-se ao grau de responsabilidade



das famílias nos estudos dos seus filhos, (gráfico 3):

Gráfico 3



Fonte: ESTADUAL-PPP, p11. 2019

Esse gráfico expõe uma relação restrita do envolvimento dos pais com o aprendizado escolar. Quando verificamos as perguntas que tratam do auxílio aos seus filhos nos estudos e tarefas escolares, constatamos que a maioria faz isso. Porém, quando a pergunta referiu-se ao apoio pedagógico, a preocupação girou em torno apenas das tarefas e dos temas de casa. O que demonstra que não é habitual o estudo em casa e o acompanhamento efetivo das famílias na vida escolar destes estudantes. Ficando evidente a relação entre os três gráficos, apontando a falta de escolaridade, os baixos salários e as relações com os estudos (ESTADUAL-PPP, p.11. 2019). A baixa escolaridade das famílias está fortemente ligada ao rendimento escolar, destacamos que esse insucesso não está relacionado à Escola. Como refere Bourdieu: "... O que a comunicação pedagógica consegue produzir é função da competência cultural que o receptor deve à sua educação familiar." (P. 1977. p.493). Portanto, não adianta apenas a Escola investir para o sucesso de seus alunos. Sem ajuda das famílias, pouco a Escola consegue realizar.



OBSERVADR





## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideramos que este artigo contribuirá para uma nova análise sobre as relações que o capital cultural tem na aprendizagem das classes populares. Uma vez que, as relações estabelecidas entre as heranças culturais são capazes de empreender padrões cognitivos e formativos que colaboraram na transformação do destino de uma sociedade (SANTOS. P. 11 2019). Cabe observar que, do ponto de vista de Bourdieu (1986), o capital cultural constitui, sobretudo, na sua forma incorporada. Assim, a bagagem familiar é responsável por ter maior impacto no destino escolar. Entretanto, percebemos que o fator econômico tem um peso menor quando comparamos ao cultural, na explicação das desigualdades escolares. Sendo assim, o capital cultural favorece o desempenho escolar na medida em que facilita a aprendizagem dos conteúdos e indicadores escolares. As referências culturais, os conhecimentos incorporados (aprendidos), o domínio maior ou menor da língua, trazido de casa por algumas crianças, facilitam o aprendizado, realizando um elo entre a família e a cultura escolar. Este é caso, de crianças oriundas de meios culturalmente favorecidos, onde a educação escolar é uma continuidade familiar. Contudo, as crianças de realidades adversas, menos favorecidas ou das classes populares, não têm os mesmos códigos familiares, e o efeito das referências é o inverso. Podendo muitas vezes tornar-se “ameaçador e estranho” à aprendizagem, uma vez que eles não têm o mesmo estímulo familiar para aprender (NOGUEIRA, p. 21. 2002). Observa Bourdieu:

Na verdade, cada família transmite a seus filhos, mais por vias indiretas que diretas, um certo capital cultural e um certo ethos, sistema de valores implícitos e profundamente interiorizados, que contribui para definir, entre outras coisas, as atitudes face ao capital cultural e à instituição escolar. A herança cultural, que difere, sob dois aspectos, segundo as classes sociais, é a responsável pela diferença inicial das crianças da experiência escolar e, conseqüentemente, pelas taxas de êxito. (BOURDIEU, 1998, p. 42)

No entanto, como esperar que as famílias das classes populares desenvolvam esse capital cultural, se muitas não têm o que comer e passam por necessidades básicas? O Ethos ao qual nos referimos contribuem negativamente na aprendizagem do que Jessé Souza (2009) chamaria de “ralé”, e o que nós evocamos como classes populares. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: “regula a oferta do direito à educação como dever do Estado, e aborda a escola como espaço de formação de cidadania.” (LDB, Lei no 9394/96). O que nos remete a outra discussão, sobre a legalidade de nossas leis e determinações federais que por vezes não são cumpridas à risca. Deixando uma falha na igualdade de direitos da aprendizagem, com equidade a todos.

**Agradecimentos:** Agradeço aos Professores Airton Muller e Maria Margarete Baccin Brizolla pelas importantes contribuições durante as disciplinas ministradas; ao Professor Daniel Knebel Baggio, pelo apoio e incentivo para dar início ao Mestrado; a minha família que sempre me incentivou a estudar e concretizar os meus sonhos; e ao apoio da Capes por meio da Bolsa Prosc.

## REFERÊNCIAS DE LITERATURA

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer 0/2010 que trata de estabelecer normas para a aplicação do inciso IX do artigo 4o da Lei 9394/96 (LDB)**, que trata dos padrões mínimos de qualidade do ensino para a educação básica públicas; aprovado em 5/5/2010, relator: Mozart Neves Ramos. Brasília, DF: CNE, 2010.



OBSERVADR







**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Ações afirmativas**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2014.

BOURDIEU, P., PASSERON, J. C. **A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BOURDIEU, Pierre et al. Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. **The forms of capital**, p. 241-258, 1986.

CATANI, Afrânio (Orgs.) Escritos de educação. Petrópolis: Vozes, 1980. p. 65-69 (3. ed., 2001).

ESTADUAL. Governo, Rio Grande do Sul. **Projeto Político-Pedagógico- PPP**. Ijuí. 2019.

GADOTTI, Moacir. **Marx: transformar o mundo**. 2. ed. São Paulo: FTD, 1991.

NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins; NOGUEIRA, Maria Alice. **A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições**. Educação & Sociedade, v. 23, n. 78, p. 15-35, 2002.

SANTOS, Émina. **A educação como direito social e a escola como espaço protetivo de direitos: uma análise à luz da legislação educacional brasileira**. Educação e Pesquisa, 2019.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Leya, 2017.

SOUZA, Jessé et al. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: editora UFMG, 2009.

WEICK, Karl E.; WESTLEY, Frances. **Aprendizagem organizacional: confirmando um oxímoro**. Handbook de estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, v. 3, p. 361-388, 2004.



OBSERVADR





#### ST 4: EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### O DESEMPENHO NO IDEB E A INFLUÊNCIA DOS FATORES SOCIOECONÔMICOS E ESCOLARES: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS DE SÍTIO NOVO DO TOCANTINS/TO E IRAPUAN PINHEIRO/CE

### THE PERFORMANCE IN THE IDEB AND THE INFLUENCE OF SOCIOECONOMIC AND SCHOOL FACTORS: A COMPARISON BETWEEN THE MUNICIPALITIES OF SÍTIO NOVO DO TOCANTINS / TO AND IRAPUAN PINHEIRO / CE

Gilcifran Andrade MIRANDA<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo faz um estudo comparativo entre os fatores socioeconômicos e o desempenho dos alunos da educação básica no IDEB dos Municípios de Sítio Novo do Tocantins/TO e Irapuan Pinheiro/CE. Desse modo, questiona-se como municípios com fatores econômicos e sociais tão semelhantes tem desempenho no IDEB tão diferentes. O estudo é uma pesquisa exploratória/explicativa, através de uma revisão bibliográfica e documental, almejando uma maior familiaridade com o problema, para assim explicitá-lo. O presente trabalho se justifica porque estuda os fatores que influenciam o desempenho escolar infantil, partindo-se da premissa freiriana de que a educação é fonte de transformação social e econômica. Nesse contexto, pretende-se demonstrar que os fatores socioeconômicos sozinhos não explicam o desempenho escolar dos alunos, que são muito influenciados pela qualidade da escola onde estudam.

**Palavras-Chaves:** Desempenho no IDEB. Fatores socioeconômicos. Comparativo. Sítio Novo do Tocantins/TO. Irapuan Pinheiro/CE.

**ABSTRACT:** This article makes a comparative study between the socioeconomic factors and the performance of the basic education students in the IDEB of the Municipalities of Sítio Novo do Tocantins / TO and Irapuan Pinheiro / CE. In this way, it is questioned how municipalities with similar economic and social factors have a different performance in the IDEB. The study is an exploratory / explanatory research, through a bibliographical and documentary revision, aiming at a greater familiarity with the problem, in order to make it explicit. The present study is justified because it studies the factors that influence children's school performance, starting from the Freirean premise that education is a source of social and economic transformation. In this context, it is intended to demonstrate that the socioeconomic factors alone do not explain the students' school performance, which are greatly influenced by the quality of the school where they study.

**Keywords:** Performance in the IDEB. Socioeconomic factors. Comparative. Sítio Novo do Tocantins / TO. Irapuan Pinheiro / CE.

## INTRODUÇÃO

“Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda”

<sup>1</sup> Mestrando em Planejamento e Desenvolvimento Regional -UNITAU, especialista em Direito Civil e Notarial e Registral, tabelião e registrador do 3º Ofício de Timon/MA; [gilfortal@hotmail.com](mailto:gilfortal@hotmail.com)



OBSERVADR





(FREIRE, 2000, p.31)

É inegável o papel transformador que a Educação é capaz de exercer na sociedade, pois como Freire afirma, nenhuma mudança será exequível sem a participação ativa e norteadora da Educação, assim é por meio e através dela que os sujeitos, considerados conscientes, individualizados e contextualizados, aprenderão a entender o mundo com um olhar mais amplo, ou seja, liberto para compreender os fatos, os acontecimentos e a realidade em si, mediante a reflexão, a crítica e os questionamentos que são instigados a construir, em um processo contínuo, dinâmico, criativo, dialógico e libertador (FREIRE, 2000).

Nesse sentido, o Relatório Coleman, datado de 1966, é considerado o primeiro estudo sobre os fatores que interferem no desempenho escolar. O referido trabalho analisou há 5(cinco) décadas o desempenho das escolas norte-americanas e concluiu que “o principal fator responsável pelas disparidades de desempenho eram as diferenças socioeconômicas individuais entre os alunos”. (PALERMO; SILVA; NOVELLINO; 2014, p. 369)

Considerando a educação como premissa para transformação social e econômica, e as conclusões do Relatório Coleman, o presente estudo busca analisar os motivos da grande diferença de desempenho dos alunos do ensino fundamental no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica- IDEB dos Municípios de Sítio Novo do Tocantins/TO e Irapuan Pinheiro/CE, vez que os indicadores econômicos e sociais dos dois municípios são semelhantes, segundo o IBGE.

Dessa forma, o artigo discorre sobre os aspectos econômicos e sociais dos dois municípios, levanta a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básicas dos entes municipais ao longo dos anos e pesquisa quais fatores influenciam para a grande diferença de desempenho escolar no ensino fundamental dos alunos da educação básica.

A pesquisa é importante porque estuda os fatores que influenciam o desempenho escolar infantil, partindo-se da premissa freiriana de que a educação é fonte de transformação social e econômica. O trabalho terá como referencial teórico a obra de Palermo, Silva e Novellino, que explica os fatores associados ao desempenho escolar.

## **METODOLOGIA**

O estudo trata-se de uma pesquisa exploratória/explicativa, através de uma revisão bibliográfica e documental, almejando uma maior familiaridade com o problema para assim explicitá-lo.

Para tanto, faz-se pertinente uma apreciação minuciosa e detalhada dos fatos interpostos para trazer intimidade com o objeto de estudo em pauta, caracterizando-se como pesquisa exploratória. Não obstante, enveredar pelas questões que levam ao tema proposto, bem como seus motivos, requer atenção por ser complexo identificar o porquê dos fenômenos, contexto de suma importância, ressaltando a necessidade da pesquisa explicativa.

Sendo assim, com a análise bibliográfica, alcançar-se-á fundamentação literária para embasar o estudo proposto. Já a apreciação documental possibilitará verificar os dados socioeconômicos e o desempenho no IDEB dos Municípios de Sítio Novo do Tocantins/TO e Irapuan Pinheiro/CE, entre os anos de 1991 e 2010, por meio de buscas no site do IBGE, método de pesquisa



OBSERVADR





que traz confiabilidade para a elaboração desta obra.

A escolha pela comparação do desempenho escolar do Município de Sítio Novo do Tocantins e Irapuan Pinheiro no Ceará se deu por que os municípios têm fatores socioeconômicos semelhantes, mas desempenho no IDEB consideravelmente discrepantes.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

### Sítio Novo do Tocantins/TO

O Município de Sítio Novo do Tocantins está localizado na Região do Bico do Papagaio, norte do Tocantins, que oferece poucas condições para desenvolvimento da população (MIRANDA; SANTOS, 2014). Segundo Santos e Miranda, o Bico do Papagaio, durante as décadas de 1970 e 1980, foi marcado por intensos conflitos de terras, cujos resquícios ainda podem ser notados. A microrregião é considerada uma das mais pobres do Estado do Tocantins, pois não há indústrias ou agroindústrias que diversificar a base produtiva da região (MIRANDA; SANTOS, 2014).

**Figura 1:** Mapa do Município de Sítio Novo do Tocantins/TO



FONTE: Wikipédia

Segundo dados do IBGE, o Município tem população estimada(2018) em 9.078 pessoas, uma pequena redução de habitantes, se considerado o Censo de 2010, quando o ente municipal con-



tava com 9.148 pessoas. A densidade demográfica local é de 28,23h/km<sup>2</sup>, levando-se em conta a área territorial de 324,096 km<sup>2</sup>. (IBGE, 2019).

Lado outro, apenas 12,1% dos domicílios apresenta esgotamento sanitário adequado. A arborização, por sua vez, é de 81,3%, mas a urbanização das vias públicas estava estagnada em 0% em 2010. (IBGE, 2010).

Quanto ao aspecto de trabalho e renda, em 2016, o salário médio mensal era de 1.4 salário mínimo. No mesmo período, o percentual de pessoas ocupadas em relação à população total era de 6.6%. (IBGE, 2019). Ademais, 55.1% da população vive em domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa (IBGE, 2010).

Ainda sobre o viés econômico, em 2016, Sítio Novo do Tocantins/TO tinha um PIB per capita de R\$ 9.467,00 (IBGE, 2019). No ano de 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) local era de 0,604, sendo o 4053º entre os municípios brasileiros. (IBGE, 2010). A precária infraestrutura, a pobreza extrema e as desigualdades são frutos da omissão histórica do Estado em políticas de desenvolvimento regional. Essa omissão, segundo Santos e Miranda:

“gera impactos diferentes para a população, e crianças, jovens, adultos, homens e mulheres vivenciam distintas consequências desta falta, que pode ser visualizada principalmente pela dificuldade da população quanto ao acesso aos serviços públicos em geral e ao mercado de trabalho” (MIRANDA; SANTOS, 2014, p.76).

Nessa esteira, a mortalidade infantil em 2014 no Município de Sítio Novo do Tocantins foi de 12,12 óbitos por mil nascidos vivos. No ano de 2016, registrou-se 1 internação por diarreia. De mais a mais, a população local contava com 4 estabelecimentos de saúde em 2009. (IBGE, 2019).

No aspecto educacional, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade em 2010 era de 95,8%. Ademais, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica para anos iniciais do ensino fundamental é de 4,2 (2015), encontrando-se entre os 25% mais baixos do Brasil. Na comparação com os demais municípios do Estado do Tocantins não é diferente, Sítio Novo está entre as com 25% com menor índice. (IBGE, 2015).

Os dados do IBGE sobre o IDEB anos finais do ensino fundamental no ente municipal vão na mesma linha. Também nesse ponto, o ente municipal está entre os 25% com menor índice no país, apesar de contar com 14 escolas de ensino fundamental, 111 docentes trabalhando pela educação e quase 1700 matrículas cadastradas. (IBGE, 2015).

O mapa de pobreza e desigualdade do IBGE, ano 2003, com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003, mostrou que a incidência da pobreza alcança 44,54% da população de Sítio Novo do Tocantins. O índice GINI, que mede a desigualdade local, é de 0,43, demonstrando que a cidade é, além de pobre, bastante desigual. (IBGE, 2019).

## Irapuan Pinheiro/CE



OBSERVADR





O Município de Irapuan Pinheiro está localizado no Estado do Ceará, especificamente no sertão cearense, e contava com população de 9.095 pessoas no Censo de 2010, atualmente está estimada em 9.585 (2018). Com território de 470,425 km<sup>2</sup>, a densidade demográfica em 2010 era de 19,33 hab/ km<sup>2</sup>. (IBGE, 2010).

**Figura 2:**Mapa do Município de Irapuan Pinheiro/CE



**FONTE:** Wikipédia

Segundo dados do IBGE, apenas 2,1% dos municípios gozam de esgotamento sanitário. As vias públicas alcançam 0,7% de urbanização (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio) e 95,5% de arborização. Os dados demonstram, portanto, que o Município de Irapuan Pinheiro carece de infraestrutura básica, especialmente de esgotamento sanitário, em que o município é o 184º no Estado do Ceará e 5197º no Brasil. (IBGE, 2019).

Quanto a salário e renda, ainda conforme dados do IBGE de 2016, o salário médio dos trabalhadores formais é de 1,5 salário mínimo. A população ocupada é de 930 pessoas, 9,8% do total (IBGE, 2019). Em 2010, por sua vez, o percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário mínimo era de 55,9%. Se comparado a outros municípios brasileiros, o salário médio dos trabalhadores formais é baixo, ocupando o município apenas a 4645º entre os demais entes da federação. (IBGE, 2010).

Ainda sobre aspectos econômicos, o PIB per capita de Irapuan Pinheiro foi de R\$ 6.908,19, o



que também o coloca entre os 10% mais baixos do país. O Município praticamente vive de receitas oriundas de fontes externas, 92,7% (2015) (IBGE, 2019). O Índice de Desenvolvimento Humano em 2010 era de 0,609, também considerado um indicador social ruim.(IBGE, 2010).

Nesse sentido, os estabelecimentos de saúde do SUS eram 8 em 2009, segundo o IBGE. Em 2016, foram registrados 1,3 internações por diarreia por mil habitantes. O município não registrou casos de mortalidade infantil em 2014.(IBGE, 2019).

Contudo, os números da educação do Município de Irapuan Pinheiro revelam que seus indicadores estão muito a cima dos demais municípios do Estado do Ceará e do Brasil. A taxa de escolarização é de 99,3% para crianças e adolescentes entre 6 a 14 anos de idade, ocupando o município o 2º lugar nesse indicador entre os municípios do Ceará.(IBGE, 2010).

Quando ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEB, anos iniciais do ensino fundamental, com números de 2015, o Município de Irapuan Pinheiro registra pontuação 8,2, o 3º melhor do Brasil. O IDEB anos finais do ensino fundamental tem nota 5,4 e nesse indicador o ente é o 220º do país.(IBGE, 2015).

Em 2018, Irapuan Pinheiro tinha 1.086 pessoas matriculadas no ensino fundamental, e 353 no ensino médio, que contava com 16 docentes e apenas um estabelecimento educacional. Por sua vez, no ensino fundamental trabalham 63 docentes, distribuídos em 5 escolas.(IBGE, 2019).

No que atine a incidência de pobreza e desigualdade, segundo dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003, quase 60% da população de Irapuan Pinheiro pode ser considerada pobre. Por sua vez, o índice GINI é de 0,41, indicando relevante desigualdade social entre a população do município. (IBGE, 2003).

## COMPARAÇÃO DOS PRINCIPAIS INDICADORES SOCIOECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS DE SÍTIO NOVO DO TOCANTINS/TO E IRAPUAN PINHEIRO/CE

A tabela abaixo compara os principais índices socioeconômicos entre o Município de Sítio Novo do Tocantins e o Município de Irapuan Pinheiro, segundo o IBGE:

	<b>Sítio Novo do Tocantins/TO</b>	<b>Irapuan Pinheiro/CE</b>
População estimada [2018]	<b>9.078</b>	<b>9.585</b>
PIB per capita[2016]	<b>R\$ 9.467,00</b>	<b>R\$ 6.908,19</b>
Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2016]	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>
Pessoal ocupado [2016]	<b>609</b>	<b>930</b>
População ocupada [2016]	<b>6,6%</b>	<b>9,8%</b>
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo [2010]	<b>55,1%</b>	<b>55,9%</b>

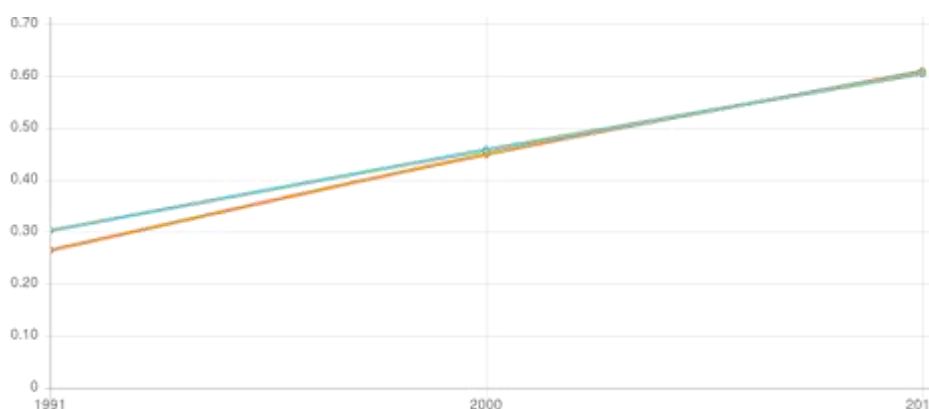


Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]	<b>93,1%</b>	<b>92,7%</b>
Índice de GINI	<b>0,43</b>	<b>0,41</b>
Incidência da pobreza [2003]	<b>44,54</b>	<b>59,08%</b>
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]	<b>0,604</b>	<b>0,609</b>

**FONTE:** (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, IBGE 2019)

Os números revelam que são irrelevantes as diferenças econômicas e sociais entre os entes, conforme reafirma o gráfico abaixo, que descreve a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) entre os anos de 1991 e 2010, nos Municípios de Sítio Novo do Tocantins(em azul) e Irapuan Pinheiro(em amarelo):

**Gráfico:** Evolução do IDHM entre os anos de 1991 e 2010



**FONTE:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (IBGE 2019)

Apesar dos fatores sociais e econômicos semelhantes, os alunos do ensino fundamental dos municípios tem desempenho escolar diametralmente opostos. Nessa linha de raciocínio, fatores econômicos e sociais não seriam capazes de justificar a expressiva diferença de resultados dos alunos do ensino fundamental no IDEB. A tabela abaixo compara o desempenho dos Municípios de Sítio Novo do Tocantins/TO(em azul piscina) e Irapuan Pinheiro/CE(em amarelo) no índice de Desenvolvimento da Educação Básica ( IDEB) entre os anos de 2007 a 2013.

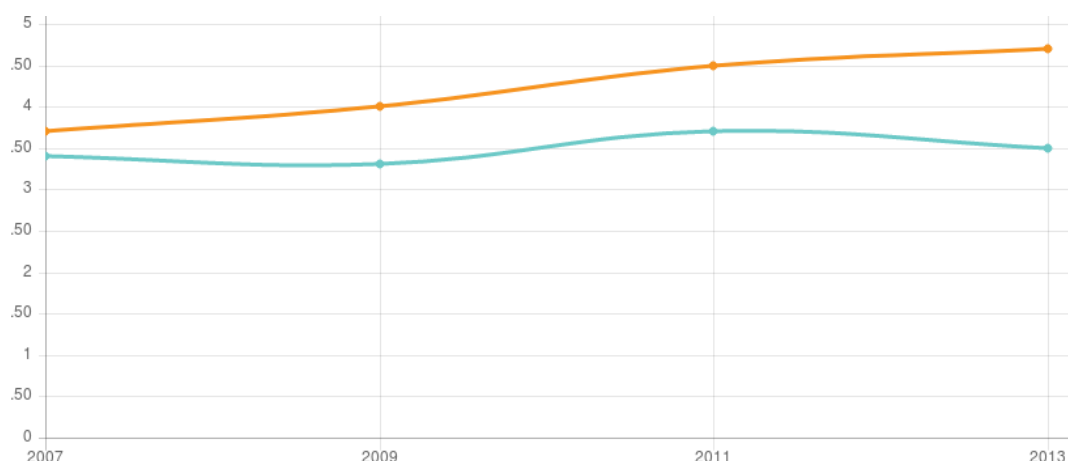
**Gráfico 2:** Evolução do IDEB entre 2007 e 2013



OBSERVADR







**FONTE:** Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo educacional 2013 (IBGE 2019)

O gráfico revela que a educação básica no Município de Sítio Novo do Tocantins tem desempenho baixo e inconstante, alternando involuções e pequenas evoluções em cada ano medido. Por outro lado, o Município de Irapuan Pinheiro tem elevado com consistência os números do índice da educação básica.

Como dito anteriormente, o IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental [2015] de Irapuan Pinheiro/CE alcançou 8,2, a terceira melhor nota do Brasil. Sítio Novo do Tocantins/TO, por sua vez, mesmo com indicadores socioeconômicos semelhantes aos de Irapuan Pinheiro/CE, atingiu apenas 4,2 no mesmo índice, sendo apenas o 4359º do país.(IBGE, 2015)

Quando considerado o IDEB – Anos finais do ensino fundamental [2015], a diferença ainda permanece bastante relevante. Enquanto Sítio Novo do Tocantins teve nota 3,4, Irapuan Pinheiro obteve 5,4, estando entre as 350 melhores do Brasil.(IBGE, 2015)

O desempenho dispare dos dois municípios no IDEB, bem como a semelhança nos indicadores sociais dos entes, parecem contrariar o Relatório Coleman, que concluiu que “o principal fator responsável pelas disparidades de desempenho eram as diferenças socioeconômicas individuais entre os alunos”. (PALERMO; SILVA; NOVELLINO; 2014, p. 369).

Nesse sentido, segundo informações do IBGE, e pelas análises dos indicadores sociais e econômicos dos dois municípios, não há motivos para pensar que há relevante diferença socioeconômica entre os alunos do ensino fundamental dos dois entes municipais. Pelo contrário, indicadores como PIB per capita[2016] e Incidência da pobreza [2003] demonstram que as condições econômicas e sociais de Sítio Novo do Tocantins são melhores que as de Irapuan Pinheiro.(IBGE, 2019)

Apesar disso, Irapuan Pinheiro/CE alcança um desempenho no IDEB, nos anos iniciais do ensino fundamental, quase 100% superior aos dos alunos de Sítio Novo do Tocantins/TO.(IBGE, 2015)



OBSERVADR





Ainda segundo Palermo, Silva, Novellino, o relatório Coleman concluiu:

Que as diferenças de infraestrutura e equipamentos entre as escolas, assim como a qualidade do seu corpo docente ou de seus currículos, sua localização e mesmo o nível socioeconômico das escolas, não justificavam a grande variação de desempenho entre os alunos de diferentes escolas, ou seja, não importava a escola em que os alunos estudavam (2014, p. 369)

Contrariando o relatório Coleman sobre a falta de importância das escolas onde os alunos estudam no desempenho escolar, Palermo, Silva, Novellino, defendem que:

Os estudos realizados no Brasil que consideram a estrutura hierárquica dos dados educacionais confirmam os resultados internacionais, segundos os quais a escola tem um claro papel na vida escolar de seus alunos. Porém, os valores nacionais do efeito-escola são maiores, mesmo controlando a influência do nível socioeconômico dos alunos(tido como fator preponderante para o desempenho escolar). Além disso, os percentuais de variabilidade do desempenho explicada pelas escolas são superiores aos observados internacionalmente, principalmente quando se consideram conjuntamente as redes privada e pública, bem como o interior de cada uma delas (2014, p. 369)

Ora, os dados comparados de desempenho escolar e indicadores socioeconômicos entre os Municípios de Sítio Novo do Tocantins contrariam o Estudo Coleman no que diz respeito à conclusão de que as diferenças socioeconômicas individuais entre os alunos são preponderantes no desempenho escolar. Aparentemente, não há porque pensar que as escolas públicas de dois municípios brasileiros considerados pobres e desiguais tenham, na média, alunos com condições socioeconômicas diferentes.

Ao contrário, confirma-se o afirmando por Palermo, Silva e Novellino (2014) que a escola tem um papel fundamental na vida escolar dos alunos. Assim, a diferença de desempenho dos alunos de Sítio Novo do Tocantins/TO e Irapuan Pinheiro/CE seria fruto não de suas condições socioeconômicas, mas das escolas que estudam. O estudo, infelizmente, não tem como aprofundar a análise para conhecer a fundo as escolas dos entes municípios, que exigiria uma pesquisa de campo, que não faz parte da metodologia do presente artigo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluiu-se do estudo proposto que os Municípios de Sítio Novo do Tocantins/TO e Irapuan Pinheiro/CE, apesar de terem indicadores socioeconômicos semelhantes, apresentam desempenho opostos em relação Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEA, especialmente consideradas as séries iniciais do ensino fundamental.

Dessa forma, as condições econômicas e sociais não são preponderantes no desempenho dos alunos de ambos os municípios. Mas resta claro que a escola tem papel fundamental no desempenho do aluno no Brasil.

Aliás, poderiam ser comparados os dados educacionais de vários municípios brasileiros com diferentes indicadores socioeconômicos e populacionais, tendo como parâmetro o Município de Irapuan Pinheiro/CE. A conclusão que se chegaria seria a mesma: no Brasil, a escola tem papel fundamental no desempenho no aluno, criando-se uma espécie de “casulo”, onde as condições



OBSERVADR





sociais e econômicas não os atingem.

## REFERÊNCIAS DE LITERATURA

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

\_\_\_\_\_. **IDH Irapuan Pinheiro**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/sitio-novo-do-tocantins/pesquisa/37/30255?localidade1=230426&tipo=grafico>>. Acesso em: 10 mai 2019.

\_\_\_\_\_. **IDH Sítio Novo**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/sitio-novo-do-tocantins/pesquisa/37/30255?localidade1=230426&tipo=grafico>>. Acesso em: 10 mai 2019.

\_\_\_\_\_. **Mapa de pobreza e desigualdade Sítio Novo**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/sitio-novo-do-tocantins/pesquisa/36/30246>>. Acesso em: 20 mai 2019.

\_\_\_\_\_. **Mapa de pobreza e desigualdade Irapuan Pinheiro**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/deputado-irapuan-pinheiro/pesquisa/36/30246>>. Acesso em: 13 mai 2019.

\_\_\_\_\_. **Panorama Sítio Novo**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/sitio-novo-do-tocantins/panorama>>. Acesso em: 20 mai 2019.

\_\_\_\_\_. **Panorama Irapuan Pinheiro**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/deputado-irapuan-pinheiro/panorama>>. Acesso em: 20 mai 2019.

MIRANDA, C; DOS SANTOS, G. L. R. Mulheres do Bico do Papagio: questões de gênero e desenvolvimento regional nos municípios de São Miguel e Axixá. **Revista Eletrônica Mutações**, 2014. Disponível em: < <http://www.periodicos.ufam.edu.br/relem/article/view/720> >. Acesso em: 24 abr 2019.

PALERMO, G. A.; SILVA, D. B. do N.; NOVELLINO, M. S. F. Fatores associados ao desempenho escolar: uma análise da proficiência em matemática dos alunos do 5o ano do ensino fundamental da rede municipal do Rio de Janeiro. **Rev. bras. estud. popul.**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 367-394, dez. 2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010230982014000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010230982014000200007&lng=pt&nrm=iso)>. Acessos em 01 mai 2019.

WIKPEDIA. **Mapa de Irapuan Pinheiro/Ce**. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Deputado\\_Irapuan\\_Pinheiro](https://pt.wikipedia.org/wiki/Deputado_Irapuan_Pinheiro). Acesso em: 12 mai 2019.

WIKPEDIA. **Mapa de Sítio Novo do Tocantins/To**. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/S%C3%ADtio\\_Novo\\_do\\_Tocantins](https://pt.wikipedia.org/wiki/S%C3%ADtio_Novo_do_Tocantins). Acesso em: 12 mai 2019.



OBSERVADR





#### ST 4: EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### A INFLUÊNCIA DO SETOR EDUCACIONAL NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: O CASO DA UNIOESTE *CAMPUS* TOLEDO

### THE INFLUENCE OF THE EDUCATIONAL SECTOR IN ECONOMIC DEVELOPMENT: THE CASE OF UNIOESTE TOLEDO *CAMPUS*

Julio Cezar Streeling MEZZON<sup>1</sup>, Ana Luisa de ANDRADE<sup>2</sup>, Suellen Barth dos SANTOS<sup>3</sup>,  
Ricardo RIPPEL<sup>4</sup>

**Resumo:** As universidades possuem um papel primordial para formação social, econômica e pessoal do indivíduo e da sociedade, visto que não apenas capacitam, mas também são criadoras de conhecimentos. Partindo desse pressuposto, o presente artigo tem como objetivo verificar a influência gerada pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) no desenvolvimento do município de Toledo-PR. Dessa forma, para alcançar os resultados, além de uma revisão bibliográfica, também se aplicou as medidas de Especialização e Localização (Coeficiente de Especialização e Quociente Locacional), e o Multiplicador de Emprego. Assim, foi possível verificar que a UNIOESTE *campus* Toledo teve uma incessante evolução, contribuindo tanto na produção/difusão de conhecimento quanto na geração de riquezas para o município.

**Palavras-chave:** UNIOESTE. Multiplicador de Emprego. Desenvolvimento Econômico. Capital Humano.

**Abstract:** Universities have a primary role for the social, economic and personal formation of the subject and society, since they not only capacitate, but are also creators of knowledge. Based on this assumption, this article aims to verify the influence generated by the State University of Western Paraná (UNIOESTE) on the development of the city of Toledo-PR. Thus, to achieve the results, in addition to a bibliographic review, were also applied the measures of Specialization and Localization (Specialization Coefficient and Location Quotient), and the Employment Multiplier. Thus, it was possible to verify that the UNIOESTE Toledo *campus* had an incessant evolution, contributing both in the production/dissemination of knowledge and in the generation of wealth for the municipality.

<sup>1</sup> Administrador de Empresas. Mestrando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Unioeste – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Toledo. da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); [julioimezzon20@gmail.com](mailto:julioimezzon20@gmail.com)

<sup>2</sup> Arquiteta e Urbanista. Mestranda em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus Toledo. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); [analudeandrade@hotmail.com](mailto:analudeandrade@hotmail.com)

<sup>3</sup> Arquiteta e Urbanista. Mestranda em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus Toledo. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); [suh.barth@gmail.com](mailto:suh.barth@gmail.com)

<sup>4</sup> Professor Associado da UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Toledo, Doutor e Pós Doutor em Demografia – UNICAMP e UFMG, Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Agronegócio e Desenvolvimento Regional (GEPEC) Unioeste / CNPQ; [ricardoripfel@yahoo.com.br](mailto:ricardoripfel@yahoo.com.br)



OBSERVADR





**Keywords:** UNIOESTE. Employment Multiplier. Economic Development. Human Capital.

## INTRODUÇÃO

Por um longo período se associava os ganhos de uma nação, e conseqüentemente seu desenvolvimento, sobre o capital físico e financeiro que essa possuía e não sobre os aspectos da formação de sua população (KELNIAR; LOPES; PONTILI, 2013). Entretanto, nos últimos anos se ressaltou a necessidade do conhecimento para formação social, econômica e pessoal do indivíduo e da sociedade. Nesse âmbito, o papel das universidades se torna primordial, visto que, possuir uma formação é um dos requisitos essenciais da nova geração (ALMEIDA, 2011).

As universidades não apenas capacitam os indivíduos, mas também criam conhecimentos, sendo que a partir dessas instituições saem novos profissionais, instruídos e informados para a sociedade (ALMEIDA, 2011). Somando-se a isso, naturalmente os investimentos públicos geram interrogações sobre a intensidade e distribuição de seus impactos. Para as universidades essas questões são consideradas centrais para moldar e entender a sua própria atuação na economia regional (DRUCKER; GOLDSTEIN, 2007). Com isso, o problema estimulador dessa pesquisa é: Qual a influência gerada pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) no desenvolvimento da cidade de Toledo?

O território municipal de Toledo corresponde a 1.196,756 km<sup>2</sup> e está situado na Mesorregião Oeste do Estado do Paraná, sendo a terceira cidade em número de população, atrás apenas de Cascavel e Foz do Iguaçu. Contudo, em sua microrregião o município lidera em número de habitantes, com uma população estimada de 140.635 pessoas para o ano de 2019 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2020).

Em relação à UNIOESTE, em 1991 a Lei Estadual nº 9.663/91 transformou a Fundação Universidade Estadual do Oeste do Paraná em autarquia. Desse modo, em 1994 foi fundada a Universidade Estadual do Oeste do Paraná, sendo uma universidade regional com cinco *campi* distribuídos nas Mesorregiões Oeste e Sudoeste, estando localizados nos municípios de: Cascavel (sede), Toledo, Marechal Cândido Rondon, Foz do Iguaçu e Francisco Beltrão formando um *multicampi* focado no desenvolvimento regional e social (STRASSBURG *et al.*, 2014).

Dessa maneira, esse estudo tem como objetivo verificar a influência gerada pela UNIOESTE no desenvolvimento do município de Toledo. Para isso, os objetivos específicos são: relacionar a universidade e seu retorno para o desenvolvimento econômico da cidade; e buscar o Multiplicador de Emprego do município de Toledo a partir da desagregação da UNIOESTE do setor de serviços.

Para isso, o artigo é organizado em quatro seções. Após essa introdução, a segunda seção apresenta a fundamentação teórica, abordando a teoria do desenvolvimento econômico, o conceito de capital humano e algumas pesquisas realizadas nesta área de estudo. A terceira seção expõe a metodologia empregada para a realização das apreciações. A quarta seção descreve as análises dos resultados, por meio de gráficos e tabelas. Por fim, tem-se a conclusão deste estudo.



OBSERVADR





## REVISÃO DE LITERATURA

Nesta seção são abordadas as teorias do desenvolvimento econômico de autores clássicos, como: François Perroux, Albert Hirschman, Walt Rostow e Douglass North, os quais colaboram para a compreensão da pesquisa e abrangência dos objetivos elencados. Além disso, também é apresentado o conceito da teoria do capital humano, bem como uma revisão de literatura dos recentes trabalhos elaborados nesse meio.

### Teoria do Desenvolvimento Econômico

As teorias do desenvolvimento econômico ganharam maior visibilidade e importância, tanto política quanto social, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Segundo Bresser-Pereira (2007) o desenvolvimento econômico é entendido como um processo de acumulação de capital e também de inclusão e avanços técnicos ao trabalho, o que conseqüentemente acarreta em um aumento sustentado da produtividade ou da renda, e ainda dos salários e padrões de bem-estar de uma sociedade.

A teoria da polarização desenvolvida por François Perroux, tem sua essência na tentativa de abater os problemas criados pelos desequilíbrios regionais existentes na sociedade. O espaço polarizado possui áreas que conduzem o desenvolvimento e que detêm as forças econômicas, políticas e sociais. Essas áreas são assinaladas como indústrias motrizes, as quais pela forte concentração de poder, irradiam forças de forma dessimétrica e irreversível para os setores da economia e, conseqüentemente, detêm o desenvolvimento de determinado espaço (RIPPEL; LIMA, 2009; ALVES, 2016).

Já Hirschman (1961) tinha seu pensamento baseado nas questões de equidade social. Para o autor, o crescimento é rigorosamente o criador das desigualdades, sendo esse fato decorrente de escolhas que favorecem alguns em detrimento de outros. De acordo com Rostow (1974), o conceito de desenvolvimento está ligado ao crescimento econômico, sendo o desfecho natural de toda a sociedade ao passar por cinco etapas (sociedades tradicionais, pré-condições para o arranco, arranco, maturidade e consumo em massa) determinadas pelo padrão de investimento realizado. Conceição, Oliveira e Souza (2016, p. 11) ainda descrevem que Rostow “acreditava que o desenvolvimento econômico teria suas bases consolidadas através da intervenção setorial na economia, de modo que o crescimento industrial se traduziria em modernização”

Outra teoria que merece destaque é a da base de exportação desenvolvida por Douglass North, visto que essa tinha como desígnio “explicar o desenvolvimento da região como um processo que tem sua origem ligada a um impulso externo” (LIMA *et al.*, 2013, p. 99). Piffer (2009) esclarece que essa teoria reflete sobre as relações inter-regionais que abrangem o fluxo de bens e serviços, e também avalia o resultado dessas interações com o restante da economia global.

Na base de exportação as atividades de uma região são classificadas em básicas e não básicas, de modo que a primeira é marcada por ser voltada ao mercado externo (exportação), sendo caracterizada por possuir o papel de impulsionar o desenvolvimento das cidades de uma região, e a



OBSERVADR





segunda estaria ligada ao provimento do mercado local ou interno, tendo um papel passivo no crescimento da região (OLIVEIRA; NÓBREGA; MEDEIROS, 2012).

### **Capital Humano: Teoria e Conceito**

Conforme Goldin (2014), a primeira vez que o termo capital humano teve seu conceito empregado na economia, foi em 1897 por Irving Fisher, entretanto somente após a década de 1950 que se manifesta de forma mais intensa, tornando-se mais evidente. Após a Segunda Guerra Mundial, no qual o mundo volta seu olhar para as organizações econômicas e sociais, um grupo da Universidade de Chicago conduzido por Theodore Schultz, Gary Becker e Jacob

Mincer desencadeiam o marco da Teoria do Capital Humano, trazendo a educação como elemento chave nesse processo (KELNIAR; LOPES; PONTILI, 2013).

Becker (1993) explica que despesas com educação, treinamentos e saúde estão totalmente de acordo com o conceito tradicional de capital, todavia esse tipo de investimento não produz um capital físico ou financeiro, e sim um capital humano, visto que o resultado dessas aplicações são características intrínsecas ao ser humano, não podendo separar uma pessoa de suas habilidades, conhecimentos ou saúde.

Diante disso, o capital humano é determinado como capital por ser uma fonte de satisfação ou de futuros rendimentos, e humano por estar inerente ao homem. Por conseguinte, é um fator de produção estimado de propriedade intransferível, sendo determinante de novas ideias e tecnologias, e ainda rompendo com o padrão de ser considerado facilmente substituível (RAIHER; DATHEIN, 2009). Somando-se a isso, um dos eixos centrais da teoria é de que as pessoas desenvolvem e estimulam as suas habilidades, investindo em si mesmas, visto que muitas capacitações são expandidas através de atividades que possuem atributos de investimento (PEREIRA, 1999).

Cunha e Games (2013) ressaltam que a imagem central da teoria do capital humano é representada pelo fato de que quanto maior for a escolaridade de uma pessoa, maior serão os rendimentos por ela produzidos. Com isso, a educação pode ser a ferramenta básica para aprimorar a distribuição de renda, desde que sejam distribuídas as oportunidades de maneira justa entre os indivíduos da sociedade.

### **Universidades como Fonte de Desenvolvimento e Capital Humano**

As universidades contribuem de forma efetiva para o processo de desenvolvimento regional e econômico. Analisando de forma microeconômica, as pessoas com formação superior possuem maior renda e capacidade produtiva quando comparado aqueles desprovidos de formação acadêmica. Já na visão macroeconômica, os mesmos autores descrevem que “a produção de novos conhecimentos está intrinsecamente relacionada ao empenho das regiões na promoção de Pesquisa & Desenvolvimento e ao volume de capital humano nelas existente”. Ademais, a transferência de conhecimento, o ensino e a pesquisa são atribuições das universidades que





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

auxiliam para o acúmulo de capital humano e transformações socioeconômicas, gerando inovações e competências tecnológicas que são transmitidas a diversos segmentos industriais, deste modo criam as condições propícias para o florescimento de economias regionais mais eficientes e dinâmicas (SERRA; ROLIM; BASTOS, 2018, p. 37).

A graduação proporciona aos estudantes um meio para adquirir habilidades e capacitações profissionais, conseqüentemente essa parcela da população contribuirá para o desenvolvimento econômico agindo como inovadores, sendo aptos para produzir desequilíbrio no mercado local com a inserção de novas ideias e conhecimento (VILA, 2018). Isto posto, verifica-se que as instituições universitárias “aumentam a competitividade econômica nacional por meio da educação e da pesquisa, melhoram a qualidade de vida, as condições de cidadania e proporcionam mobilidade social” (CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES – CGEE-MCTIC, 2018, p. 227).

As universidades e instituições de ensino e pesquisa possuem fatores importantes para a produção de conhecimento científico e tecnológico relevantes, de modo que os estudantes ao utilizarem seus conhecimentos e criatividade, podem adicionar novas ideias e reestruturar as atividades de produção nos setores econômicos locais (MAZZUCATO; PENNA, 2016). Nesse âmbito, alguns trabalhos estão sendo realizados no Estado do Paraná com o intuito de compreender qual a colaboração da educação/universidades para o desenvolvimento local.

Caldarelli, Camara e Perdigão (2015) buscaram verificar em seu estudo a relação entre as universidades estaduais paranaenses e o desenvolvimento econômico no estado. Os autores ainda enfatizam que os municípios que possuem Instituições de Ensino Superior (IES) estaduais apresentam indicadores de desenvolvimento humano maior que aqueles que não tem, impactando no emprego e na renda local. Este estudo também demonstrou que as IES podem representar polos de desenvolvimento regional, colaborando com a redução das desigualdades existentes nos indicadores de desenvolvimento humano no Paraná.

Em relação à UNIOESTE, pesquisas apontam que essa instituição oportuniza um ensino de qualidade, dando condições para que seus estudantes entrem no mercado de trabalho, obtendo emprego e renda. Outro destaque é a produção de patentes geradas por meio de suas pesquisas, superando as universidades mais tradicionais, o que enfatiza a sua habilidade e capacidade quanto organização. Em contrapartida, as empresas se beneficiam dessa produção de conhecimento, gerando riqueza e bem-estar para toda a região. Este fato é comprovado ao constatar os vários convênios com empresas, instituições e sociedades, existentes para a disseminação da produção intelectual e prestação de serviço para a comunidade (STRASSBURG *et al.*, 2014; BRAUN *et al.*, 2014).

O trabalho de Braun *et al.* (2017) ainda expõe que a UNIOESTE contém relevância para a geração de emprego formal nos municípios, principalmente em Cascavel e Marechal Cândido Rondon que são os *campi* com mais cursos de graduação, além desse primeiro município contera Reitoria e o Hospital Universitário. Ademais, os projetos de pesquisa e extensão juntamente com



OBSERVADR







os bolsistas de graduação, mestrado e doutorado, recebem remuneração por seus serviços, o qual é considerado sua fonte de renda, sendo utilizada para o consumo de bens dentro destas municipalidades, auxiliando no crescimento de outros setores da economia local.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

### METODOLOGIA

Na primeira etapa desse trabalho, a metodologia empregada compreendeu a uma revisão bibliográfica sobre o tema abordado, buscando com isso situar o leitor acerca da discussão tratada. Além disso, foi explorado trabalhos atuais em que o assunto se permeia, alcançando assim o “Estado da Arte”. No segundo ponto, para a análise do problema e visando atingir os objetivos elencados, foram utilizadas as medidas de Especialização e Localização, dadas respectivamente pelo Coeficiente de Especialização e Quociente Locacional conforme metodologia já empregada por Haddad (1989) e Alves (2012), em seguida foi aplicado o Multiplicador de Emprego segundo Boisier (1980); Piffer (2009) e Costa, Delgado e Godinho (2002).

### Objeto de Estudo e Variáveis

A região compreendida para o estudo são os municípios com *campus* da UNIOESTE, tendo como região de referência a união das mesorregiões (Oeste e Sudoeste) em que esses municípios estão inseridos. Nesse âmbito, o foco principal de análise é o *campus* Toledo, o qual possui nove cursos de graduação, sendo eles Ciências Econômicas, Ciências Sociais, Engenharia de Pesca, Engenharia Química, Filosofia, Química, Secretariado Executivo, Secretariado Executivo Trilíngue e Serviço Social, bem como três especializações *Lato Sensu* e dez cursos *Stricto Sensu* (UNIOESTE, 2017).

Para realizar as análises foram utilizados os dados referentes aos anos de 2012 e 2018, sendo esses: a variável emprego formal por setor classificado pelo IBGE e o número de servidores da UNIOESTE (fixos e temporários) juntamente aos bolsistas de pós-graduação, esse último com os dados coletados no Boletim de Dados da UNIOESTE 2013 e 2019, anos base 2012 e 2018 respectivamente.

Os dados do total do emprego formal, por município da região de referência, foram coletados a partir da base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), sendo utilizado os oito setores classificados pelo IBGE: Extrativa Mineral; Indústria de Transformação; Serviço Industrial de Utilidade Pública (SIUP); Construção Civil; Comércio; Serviços; Administração Pública e Agropecuária, Extrativa Vegetal, Caça e Pesca.

Ademias, para instituir o setor de serviços da UNIOESTE, “nono setor”, foram considerados os números de bolsistas de pós-graduação da universidade por *campus*, e conforme o estudo de Schneider *et al.* (2014), foi extraído do setor de Serviços (IBGE) o número de servidores da UNIOESTE. Já os servidores das unidades Reitoria e Hospital Universitário foram agregados ao número de servidores do *campus* de Cascavel, visto estarem situados nesse município.



OBSERVADR





Para destacar a importância de um setor na absorção da mão de obra, em relação a região de referência, foi utilizado o cálculo do Quociente Locacional (QL), que conforme Alves (2012,

p. 40) “mostra o comportamento locacional dos ramos de atividades, assim como aponta os setores mais especializados (potenciais) nas diferentes regiões, comparando-as a uma macrorregião de referência”. Seus resultados podem variar de 0 a 1, sendo que de 0,00 a 0,49 é considerado retardatário; de 0,50 a 0,99 em transição e valores acima de 1 são significativos. Com isso, o cálculo do QL é dado pela seguinte fórmula:

$$QI = \frac{\frac{PO_{ij}}{PO_{it}}}{\frac{PO_{tj}}{PO_{tt}}} \quad (1)$$

Onde:

$PO_{ij}$ : Pessoas Ocupadas no setor  $i$  da região  $j$ ;

$PO_{tj}$ : Total de Pessoas Ocupadas na região

$j$ ;  $PO_{it}$ : Pessoas Ocupadas do setor  $i$  na região de referência;

$PO_{tt}$ : Total de Pessoas Ocupadas na região de referência.

A fim de analisar a estrutura produtiva da região, são utilizadas as medidas de Especialização, dada pelo Coeficiente de Especialização (CE), que compara a estrutura produtiva da região em destaque com a da macrorregião de referência (ALVES, 2012). Seu cálculo é formado por:

$$CE = \sum_i \frac{([i^{ej}] - \sum_j i^{ej})}{2} \quad (2)$$

Onde:

$i^{ej}$ : Somatório da participação percentual do setor  $i$  na região  $j$

$\sum_j i^{ej}$ : Participação percentual do setor  $i$  na região de referência.



OBSERVADR





Seu resultado pode variar entre 0 e 1, quanto mais próximo de zero, a estrutura produtiva da região em destaque é semelhante à da região de referência e quanto mais próximo a um, a região apresentará uma estrutura produtiva diferente da região de referência.

Como indicador econômico, optou-se pelo Multiplicador de Emprego, que segundo Piffer (2012) partindo da Teoria da Base Econômica da Douglass North, considera que quando a População Economicamente Ativa (PEA) está ligada às atividades básicas, ou seja,  $QL > 1$  a atividade será um indutor de emprego das atividades não básicas. Entretanto, além do indicador QL, é usual utilizar o Coeficiente de Especialização para identificar os municípios especializados em determinado setor. Assim, ao estimar a população ocupada é possível determinar a população empregada em atividades básicas e não básicas da economia da região dentre seus ramos de atividade. Para isso, foram utilizadas as estimativas propostas por Boisier (1980), por Costa, Delgado e Godinho (2002) e Piffer (2012) conforme a seguinte equação.

$$B_i = \xi - S_t \left( \frac{N_i}{N_t} \right) \quad (3).$$

Em que:

$B_i$ : emprego básico das atividades produtivas no município;

$S_i$ : emprego na atividade produtiva  $i$  no município;

$S_t$ : emprego total no município

$N_i$ : total de emprego na atividade produtiva  $i$  nas regiões Oeste e Sudoeste Paranaense;

$N_t$ : total de emprego nas regiões Oeste e Sudoeste Paranaense.

Assim, o emprego básico total do município é formado pela soma dos empregos básicos dos setores com QL acima de um. O emprego não básico municipal é a diferença entre emprego total e emprego básico total. O Multiplicador de Emprego é calculado a partir da divisão do numerador emprego básico total pelo denominador emprego total da região em destaque.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nessa seção se apresentam os dados alcançados a partir da pesquisa e metodologia já exposta, a fim de expor a influência da UNIOESTE enquanto universidade pública no desenvolvimento do município de Toledo no Estado do Paraná. Diante disso, partindo dos dados de emprego realizou-se os cálculos de QL e CE, conforme apontado respectivamente na Tabela 1 e Gráfico 1, com o intuito de identificar os setores considerados como básicos e os municípios que apresentam alguma especialização.



OBSERVADR





Tabela 1 – Resultados do Quociente Locacional (QL) dos municípios que abrangem *campus* da UNIOESTE

Setores	Cascavel		Foz do Iguaçu		Francisco Beltrão		Marechal Cândido Rondon		Toledo	
	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018
Extrativa Mineral	0,68	1,02	0,27	0,42	1,32	1,39	0,74	0,90	<b>1,12</b>	0,58
Indústria de Transformação	0,81	0,79	0,15	0,14	0,92	0,71	0,86	0,92	<b>1,22</b>	<b>1,40</b>
SIUP	0,71	0,81	4,41	4,08	0,03	0,04	0,57	0,70	0,31	0,24
Construção Civil	1,30	1,34	0,96	1,01	1,22	1,27	2,87	0,79	<b>1,14</b>	<b>1,05</b>
Comércio	1,10	1,12	1,08	1,15	1,18	1,19	1,12	1,06	0,90	0,74
Serviços	1,14	1,17	1,79	1,74	1,04	1,19	0,78	1,11	<b>1,06</b>	<b>1,10</b>
Adm. Pública	0,68	0,75	0,85	0,79	0,73	0,84	0,65	0,73	0,71	0,57
Agro. Ext. Veg., Caça e Pesca	0,80	0,55	0,08	0,07	0,54	0,50	0,66	0,90	0,72	0,76
<b>UNIOESTE</b>	<b>2,49</b>	<b>2,49</b>	<b>0,79</b>	<b>0,84</b>	<b>1,37</b>	<b>1,85</b>	<b>4,06</b>	<b>4,18</b>	<b>1,45</b>	<b>1,27</b>

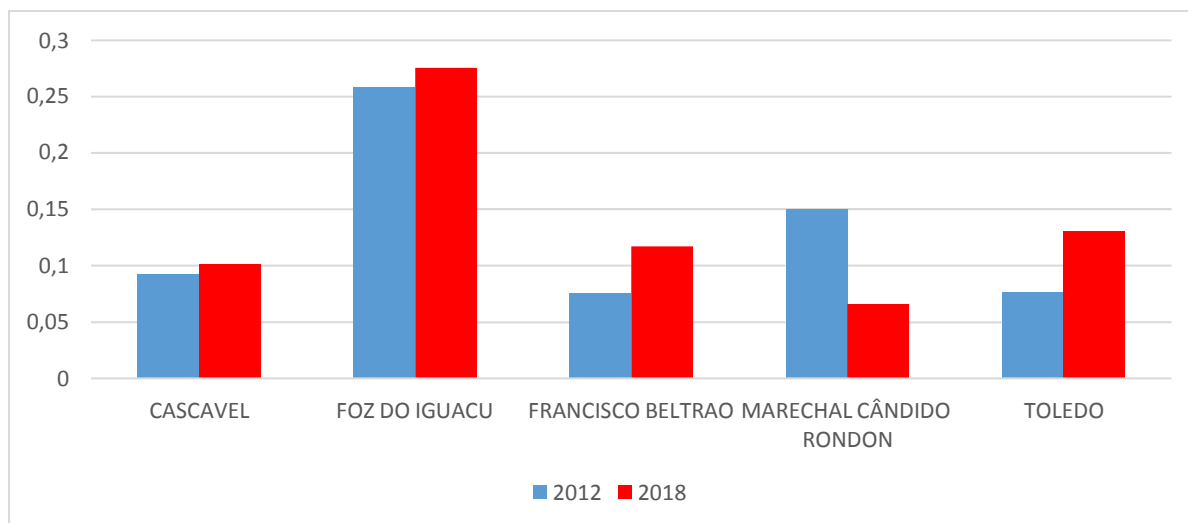
Fonte: Boletim de dados UNIOESTE (2013; 2019). Elaborado pelos autores.

Quanto aos resultados do indicador QL, nota-se que a UNIOESTE se portou como um setor básico na maioria dos municípios, exceto Foz do Iguaçu. Para Toledo, em 2012 o setor UNIOESTE apresentou o maior QL, porém em 2018 perde espaço para Indústria de Transformação, mas ainda se mantém como setor básico para o município. Cabe ressaltar que esse município é conhecido como um polo educacional, no qual em 2018 passou a abrigar um novo *campus* da Universidade Federal do Paraná além de outras universidades e faculdades particulares, o que reforça o dinamismo da UNIOESTE enquanto Instituição de Ensino Superior em Toledo.

Já o resultado do CE (Gráfico 1) mostra que Toledo se tornou mais especializado em 2018, fato já exposto pela Tabela 1, a qual mostra que o único aumento no valor do QL para o município foi no setor de Indústria de Transformação, além disso para os anos analisados foi o único município que apresentou QL com valor maior que um nesse setor.



Gráfico 1 – Coeficiente de Especialização (CE) dos municípios que abrangem *campus* da UNIOESTE



Fonte: UNIOESTE (2013; 2019), RAIS, (2020) elaboração dos autores.

Ao comparar os cursos de graduação e pós-graduação ofertados pelo *campus* de Toledo com o setor que mais cresceu no município (Indústria de Transformação), há uma relação entre a demanda que esse setor gera no mercado de trabalho e os profissionais formados pela UNIOESTE. Ademais, quando confrontado a quantidade absoluta da criação de novos postos de trabalho formal em Toledo com os outros quatro municípios da região de destaque, Toledo corresponde a cerca de 81% do emprego gerado e, quando analisado com as mesorregiões Oeste e Sudoeste do Estado do Paraná (87 municípios) Toledo corresponde a cerca de 21% da geração de empregos formais entre 2012 e 2018, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Variação do total de empregos por município

Ano	Cascavel	Foz do Iguaçu	Francisco Beltrão	Marechal Cândido Rondon	Toledo	Oeste-Sudoeste
<b>2012</b>	97.767	58.701	20.518	14.320	37.187	423.214
<b>2018</b>	102.380	64.956	23.868	16.772	50.820	488.583
<b>VAR %</b>	4,72%	10,66%	16,33%	17,12%	36,66%	15,45%
<b>Absoluto</b>	4.613	6.255	3.350	2.452	13.633	65.369

Fonte: UNIOESTE (2013; 2019), RAIS (2020). Elaborado pelos autores.

A partir dessas informações foi possível calcular o Multiplicador de Emprego para cada município e seus resultados estão expostos na Tabela 3, a qual mostra que todos os municípios que possuem algum *campus* da UNIOESTE são importantes exportadores, uma vez que possuem setores básicos dinâmicos o suficiente para serem indutores das atividades não básicas.



OBSERVADR





Tabela 3 – Evolução do Multiplicador de Emprego por município, 2012 a 2018

Ano	Cascavel	Foz do Iguaçu	Francisco Beltrão	Marechal Cândido Rondon	Toledo
2012	10,83	3,86	13,27	6,65	13
2018	9,82	3,63	8,53	15,13	7,62
VAR%	-9,33%	-5,96%	-35,72%	127,52%	-41,38%

Fonte: RAIS (2020). Elaborado pelos autores.

Toledo apresentou o segundo maior efeito Multiplicador de Emprego em 2012 e o quarto maior em 2018 com o valor de 7,62, significando que para cada emprego básico formado no município, são induzidos outros 7,62 empregos não básicos. Os setores que mais concentraram em número de empregos formais foram: Indústria de Transformação com 10.625 em 2012 e 17.339 em 2018, seguido de Serviços com 10.767 em 2012 e 16.547 em 2018 (RAIS, 2020).

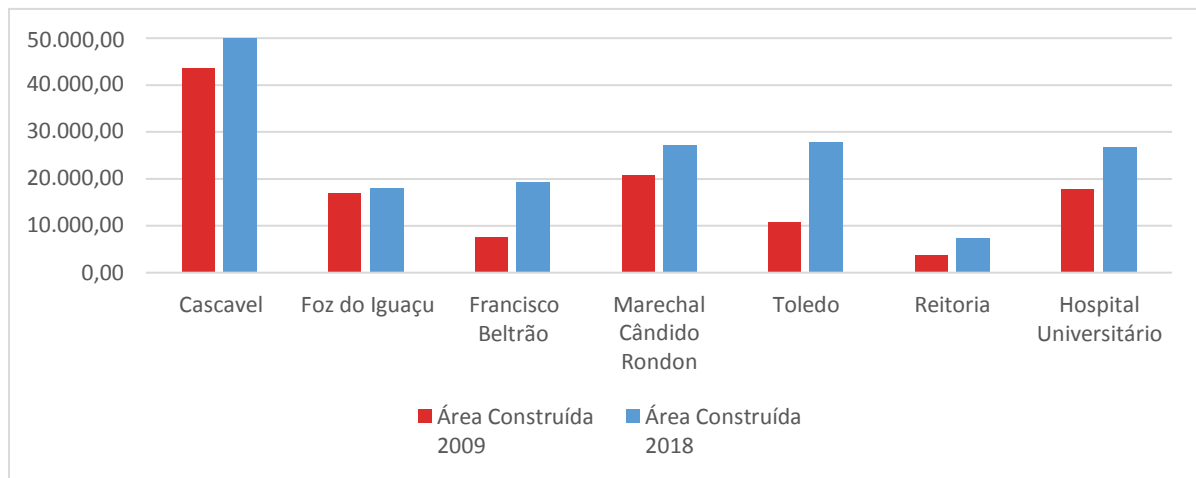
De modo a enfatizar a importância da UNIOESTE na economia de Toledo, foi também analisado a influência direta e indireta da universidade em seu entorno. Conforme Schneider *et al.* (2014), o meio universitário demanda por alguns serviços, tais como: livrarias; alimentação; lazer; moradia e transporte, os quais consequentemente também geram empregos a outros setores, principalmente àqueles localizados próximos às universidades.

Nesse sentido, foram obtidos dados referentes: à área construída por *campus* (Gráfico 2); ao crescimento do número de programas *Stricto Sensu*, as variações no número de vagas e de bolsistas (Gráfico 3); a evolução da titulação dos docentes (Gráfico 4) e a evolução da quantidade de convênios firmados entre a UNIOESTE e comunidade externa (Gráfico 5).

O Gráfico 2 expõe a demanda gerada pela universidade ao setor da Construção Civil, no qual o *campus* de Toledo apresentou maior incremento em área construída em metros quadrados entre os anos analisados, uma vez que sua estrutura física quase triplicou, apontando que num período de nove anos a UNIOESTE de Toledo foi um importante canteiro de obras civis, influenciando esse setor.



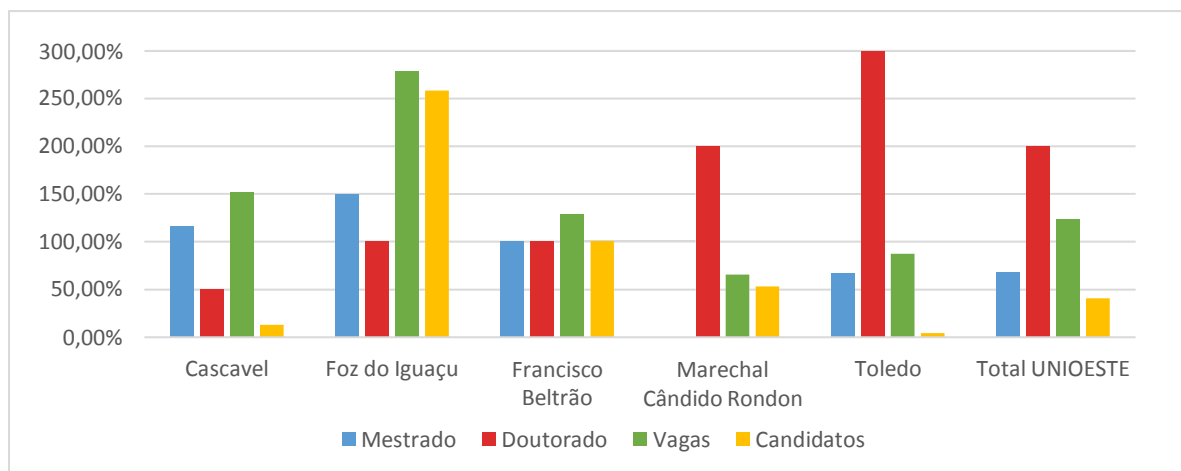
Gráfico 2 – Evolução da área construída em m<sup>2</sup> por *campus*



Fonte: UNIOESTE (2013; 2019). Elaborado pelos autores

Quanto à evolução dos programas *Stricto Sensu* (Gráfico 3), o *campus* de Toledo apresentou a maior variação positiva, sendo que em 2012 tinha apenas um curso de doutorado ofertado e em 2018 esse número aumenta para quatro. Assim, se formaliza como a unidade da UNIOESTE com maior número de cursos de doutorados, ademais, quando somados aos cursos de mestrado, o *campus* de Toledo ocupa o segundo lugar com mais cursos entre os 50 programas *Stricto Sensu* da UNIOESTE.

Gráfico 3 – Evolução percentual dos cursos *Stricto Sensu* na UNIOESTE, entre 2012 e 2018



Fonte: UNIOESTE (2013; 2019). Elaborado pelos autores.

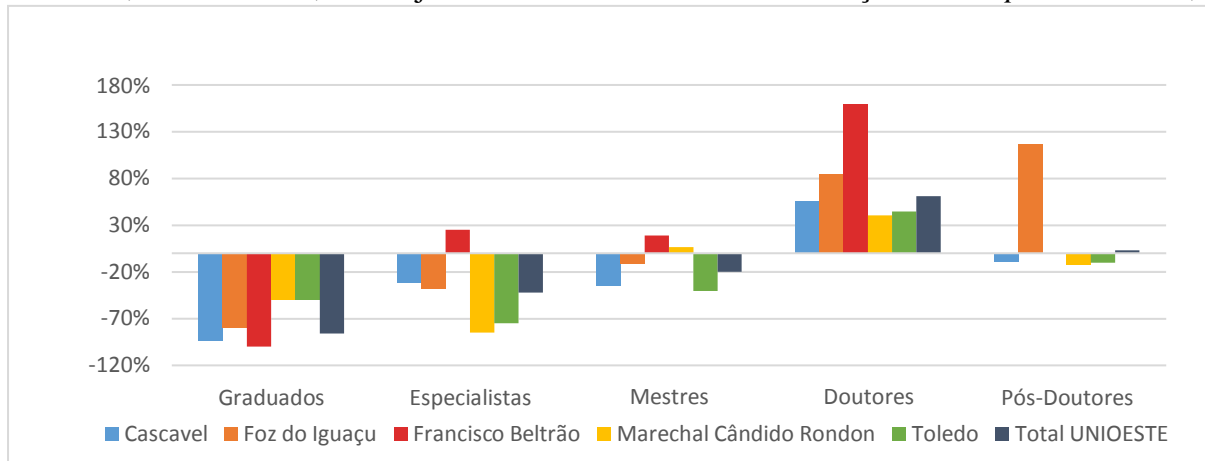
Em relação a evolução do número de professores doutores, o *campus* Toledo apresentou pouca expressividade em relação aos outros *campi* (Gráfico 4), haja visto que em 2012 já detinha o



segundo maior número de docentes doutores de toda a UNIOESTE, e em 2018 manteve-se nessa posição. Esse fato ainda ressalta o incremento na oferta de cursos *Stricto Sensu* como já mencionado anteriormente no Gráfico 3.

Gráfico 4 – Variação percentual da titulação dos docentes fixos e temporários da UNIOESTE de 2012 a 2018

Em suma, os Gráficos 2, 3 e 4 ajudam entender a incessante evolução do *campus* de Toledo, que



Fonte: UNIOESTE (2013; 2019). Elaborado pelos autores.

vai desde estrutura física até o número de programas *Stricto Sensu*, afinal sua breve história de pouco mais de 20 anos, como parte da UNIOESTE, mostra que mesmo sendo uma unidade nova em relação à tantos outros já historicamente consolidados, é capaz de formar capital humano de qualidade e ainda demandar e ofertar serviços à comunidade.

Buscando verificar a evolução da quantidade de convênios firmados entre a UNIOESTE e comunidade externa, o Gráfico 5 ressalta a importância da instituição de ensino no desenvolvimento, pois essas parcerias e aportes são uma complementação de seus recursos.



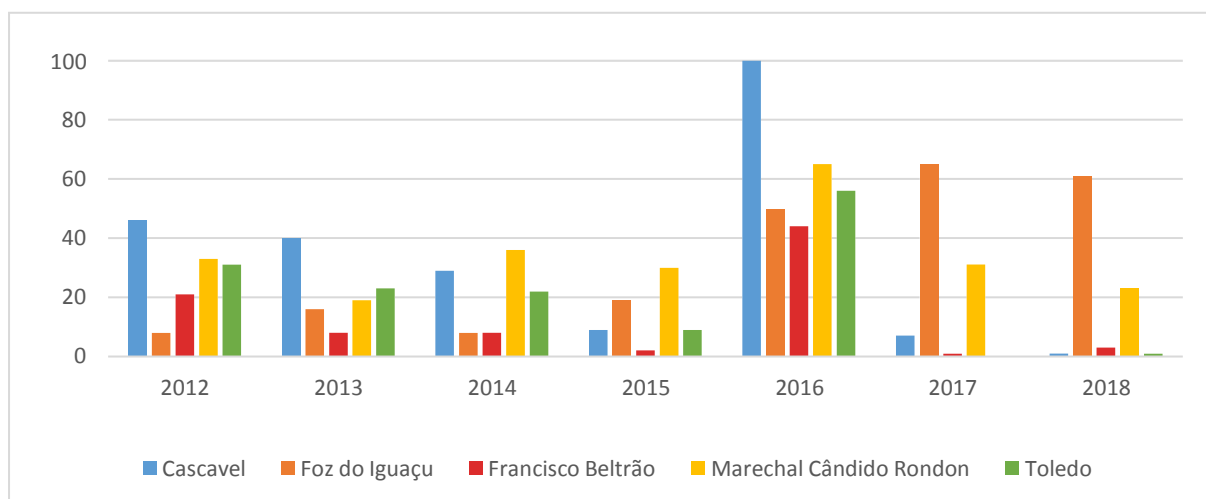
OBSERVADR







Gráfico 5 – Número de convênios firmados por *campus*



Fonte: UNIOESTE (2013; 2019). Elaborado pelos autores.

Com isso, Toledo se mostrou um importante captor de recursos externos, mesmo não figurando entre os maiores números de convênios firmados. Consolidou-se em terceiro lugar quanto a aportes de valores monetários entre os *campi*, sendo responsável por R\$ 7.202.352,20 em convênios durante o período, ou seja, mostra o dinamismo e produtividade da equipe mesmo com recursos inferiores à outras unidades (UNIOESTE, 2019).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resgate sintético, o objetivo geral que culminou a pesquisa foi verificar a influência gerada pela UNIOESTE no desenvolvimento do município de Toledo, sendo que para alcançar os resultados, além de uma revisão bibliográfica, também se aplicou as medidas de Especialização e Localização (Coeficiente de Especialização e Quociente Locacional), e o Multiplicador de Emprego.

Diante da análise das medidas de Especialização e Localização, quando averiguado o Quociente Locacional da UNIOESTE para o *campus* Toledo, no ano de 2012 o setor apresentou valor bem significativo, conquanto, em 2018 o mesmo perde espaço para a Indústria de Transformação. Esse fato foi ressaltado perante a apreciação do Coeficiente de Especialização, no qual fica evidente o quanto Toledo se tornou mais especializado no ano de 2018. Já quando analisado o efeito Multiplicador de Emprego, o município teve o segundo maior resultado para o ano de 2012 e, embora tenha perdido expressividade no ano de 2018, ainda induz um valor significativos de empregos básicos e não básicos.

Além dessas medidas também foi observado a influência direta e indireta que a UNIOESTE possui em seu entorno, mostrando que a universidade, nos anos analisados apresentou incremento em área construída (gerando emprego de forma indireta), aumentou o número de cursos *Stricto Sensu* de doutorado, e ainda se mostrou um importante captor de recursos externos. Isso posto, essa soma de dados mostra que a UNIOESTE *campus* Toledo possui um



bom dinamismo e produtividade na região, contribuindo largamente para a geração de empregos, produção/difusão de conhecimento e garantindo que tanto as empresas quanto a sociedade se beneficiem dos produtos gerados pela instituição.

## REFERÊNCIAS DE LITERATURA

ALMEIDA, G. V. A. **Impacto das instituições de ensino superior no desenvolvimento regional do município de Cachoeiro de Itapemirim**. 2011. 184 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, UFPR, Curitiba, 2011.

ALVES, L. R. Indicadores de localização especialização e estruturação regional. *In*: PIACENTI, C. A.; LIMA, J. F. de (Org.) **Análise regional: metodologias e indicadores**. Curitiba, PR: Camões, 2012, p. 33-49.

ALVES, L. R. **Reestruturação produtiva e desenvolvimento local – o caso do Município de Toledo, Estado do Paraná, Brasil**. 2016. 497 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016.

BECKER, G. S. **Human capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education**. 3. ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

BOISIER, S. **Técnicas de análisis regional con información limitada**. Santiago: Cuadernos del ILPES, 1980

BRAUN, M. B. S.; LIMA, J. F. de; PIFFER, M.; GALANTE, V. A.; OLIVEIRA, N. M. de;

STRASSBURG, U.; KLEIN, C. F.; KLEIN, M. C. Contribuição das universidades públicas estaduais do Paraná para a formação de mão de obra e capacitações – o caso da UNIOESTE. *In*: RAIHER, A. P. (Org.). **As universidades estaduais e o desenvolvimento regional do Paraná**. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2017, p. 197-239.

BRAUN, M. B. S.; STRASSBURG, U.; GALANTE, V. A.; OLIVEIRA, N. M. de. A economia

do conhecimento: da teoria do capital humano à economia do conhecimento e o caso da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. *In*: CAMARA, M. R. G. da; CALDARELLI, C. E. (Org.). **Universidades estaduais paranaenses: desenvolvimento regional e contribuição para a qualificação da mão de obra**. Londrina: UEL, 2014, p. 149-175.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O processo histórico do desenvolvimento econômico**. 2007. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.21.ProcessoHistoricoDoDesenvolvEconomico-Agosto23.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

CALDARELLI, C. E.; CAMARA, M. R. G. da; PERDIGÃO, C. Instituições de ensino superiores e desenvolvimento econômico: o caso das universidades estaduais paranaenses. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 44, jan./jun. 2015.



OBSERVADR





CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES (CGEE-MCTIC). Participação das

instituições de ensino e pesquisa no desenvolvimento regional sustentável: construindo uma agenda de política dirigida. *In*: LIPPI, V. (Relator); GILLIOLI, R. (Coord.). **Instituições de ensino superior e desenvolvimento regional: potencialidades e desafios**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018, p. 225-234.

CONCEIÇÃO, A. F.; OLIVEIRA, C. G.; SOUZA, D. B. Rostow e os estágios para o desenvolvimento. *In*: NIEDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. (Org.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 11-16.

COSTA, J. S.; DELGADO, A. P.; GODINHO, I. M. A teoria da base econômica. *In*: COSTA, J. S. (Coord.). **Compêndio de economia regional**. Lisboa: APDR, 2002, p. 7093-801.

CUNHA, M. S.; GAMES, P. C. Uma análise dos retornos salariais em escolaridade para o Estado do Paraná de 1995 e 2009. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 34, n. 124, p. 157-174, jan./jun. 2013.

DRUCKER, J.; GOLDSTEIN, H. Assessing the regional economic development impacts of universities: a review of current approaches. *In*: **International Regional Science Review**. Philadelphia: Regional Science Association, v. 30, n. 1, p. 20-46, jan. 2007.

GOLDIN, C. **Human capital**. Department of Economics Harvard University and National Bureau of Economic Research, Handbook of Cliometrics, 2014.

HADDAD, P. R. (Org.). **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1989.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados**. 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/toledo.html>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

KELNIAR, V. C.; LOPES, J. L.; PONTILI, R. M. A teoria do capital humano: revisitando conceitos. *In*: VIII ENCONTRO DE PRODUÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA – O

MÉTODO CIENTÍFICO, 21 a 25 de out. 2013, Campo Mourão. **Anais[...]**. Campo Mourão: EPCT, 2013.

LIMA, E. C. de; LIMA, E. P. C. de; EVAS, I. M. TEIXEIRA, M. S. G. Teoria da base de exportação e sua relação com o desempenho econômico: o caso do Estado de Santa Catarina. **Textos de Economia**, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 95-116, jan./jun., 2013.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. **The Brazilian innovation system: a mission-oriented policy proposal**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, 2016.



OBSERVADR





OLIVEIRA, N. M. de; NÓBREGA, A. M.; MEDEIROS, M. R. Desenvolvimento econômico segundo a teoria da base de exportação. **Revista Tocantinense de Geografia, RTG**, Araguaína (TO), ano 1, n. 1, p. 51- 65, jul./dez., 2012.

PEREIRA, R. S. Teoria do capital humano: breve discussão teórica. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá, v. 1 n. 2, p. 27-46, 1999.

PIFFER, M. **A teoria da base econômica e o desenvolvimento regional do Estado do Paraná final do século XX**. 2009. 182 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2009.

PIFFER, M. Indicadores de base econômica. *In*: PIACENTI, C. A.; LIMA, J. F. de (Org.) **Análise Regional: metodologias e indicadores**. Curitiba, PR: Camões, 2012, p. 51-61.

RAIHER, A. P.; DATHEIN, R. Análise espacial e intertemporal do capital humano nas microrregiões paranaenses. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 116, p. 33-68, jan./jun., 2009.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (RAIS). **Base de dados**. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/scripts10/dardoweb.cgi>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

RIPPEL, R.; LIMA, J. F. Polos de crescimento econômico: notas sobre o caso do estado do Paraná. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1, p. 136 - 149, jan./abr. 2009.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

SCHNEIDER, M. B.; STRASSBURG, U.; GALANTE, V. A.; OLIVEIRA, N. M. de. A economia do conhecimento: da teoria capital humano à economia do conhecimento e o caso da universidade estadual do oeste do Paraná – UNIOESTE. **Revista Orbis Latina**, v. 4, n. 1, 2014.

SERRA, M.; ROLIM, C.; BASTOS, P. Universidade e a “mão visível” do desenvolvimento regional. *In*: SERRA, M.; ROLIM, C.; BASTOS, A. P. (Org.) **Universidades e Desenvolvimento Regional: as bases para a inovação competitiva**. Rio de Janeiro: Ideia D, 2018, p. 31-52.

STRASSBURG, U.; GALANTE, V. A.; OLIVEIRA, N. M. de; BRAUN, M. B. S. Contribuição da Universidade do Oeste do Paraná para a formação de capital humano. *In*: CAMARA, M. R. G. da; CALDARELLI, C. E. (Org.) **Universidades estaduais paranaenses: desenvolvimento regional e contribuição para a qualificação da mão de obra**. Londrina: UEL, 2014, p. 129-147.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ (UNIOESTE). **Apresentação**. 2017. Disponível em: <<https://www5.unioeste.br/portalunioeste/institucional/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ (UNIOESTE). **Boletim de Dados 2013**, ano base 2012. Pro-Reitoria de Planejamento – Proplan, 2013.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ (UNIOESTE). **Boletim de Dados 2019**, ano base 2018. Pro-Reitoria de Planejamento – Proplan, 2019.

VILA, L. E. Abordagens micro e macro para o papel das universidades no desenvolvimento regional. *In*: SERRA, M.; ROLIM, C.; BASTOS, A. P. (Org.) **Universidades e desenvolvimento regional: as bases para a inovação competitiva**. Rio de Janeiro: Ideia D, 2018, p. 83-122.



OBSERVADR





#### ST 4: EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### NOTAS SOBRE UNIVERSIDADE E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UM ESTUDO DA UNIOESTE-PR

### NOTES ABOUT THE UNIVERSITY AND THE REGIONAL DEVELOPMENT: A STUDY OF THE UNIOESTE-PR

Lucir Reinaldo ALVES<sup>1</sup>, Bianca Terezinha Jung PARIZZI<sup>2</sup>, Jandir Ferrera de LIMA<sup>3</sup>, Moacir PIFFER<sup>4</sup>

**Resumo:** Esse artigo apresenta notas de pesquisa sobre as instituições de ensino superior no que tange ao processo de desenvolvimento econômico e o aprimoramento de capital humano. A universidade, atuante como formadora de capital humano, afeta diretamente o desenvolvimento econômico local e regional. Possibilita ao indivíduo ser inserido no mercado de trabalho e fornece instrumentos para que o mesmo desenvolva melhorias e aprimore o modo de trabalho. A metodologia utilizada foi descritiva e explicativa, apresentando dados sobre a Unioeste e suas atividades realizadas. Os resultados mostraram que a Unioeste, no contexto do desenvolvimento regional do Oeste e Sudoeste Paranaense, possui grande importância para a Região, pois apresentou valores para o quociente locacional e de especialização significativos em todos os períodos analisados (1996, 2000, 2007, 2012 e 2018). Ela atua como um setor de alta especialização na estrutura produtiva e influencia tanto nos municípios em que abrigam os campi, quanto nas Mesorregiões no qual está localizada.

**Palavras-chave:** Capital Humano. Desenvolvimento Regional. Universidade.

**Abstract:** This paper presented research notes about higher education institutions with regard to the process of economic development and the improvement of human capital. The university, acting as a trainer of human capital, directly affects local and regional economic development. It allows the individual to be inserted in the labor market and provides instruments for him to develop improvements and improve the way of working. The methodology used was descriptive and explanatory, presenting data on Unioeste and its activities carried out. The results showed that Unioeste in the context of regional development in the West and Southwest of Paraná has great importance for the region, as it presented significant values for the specialization quotient of specialization. in all periods analyzed (1996, 2000, 2007, 2012 and 2018). It acts as a highly specialized sector in the production structure and influences both the municipalities where the campuses are located and the Mesoregions in which it is located.

**Keywords:** Human Capital. Regional Development. University.

## INTRODUÇÃO

<sup>1</sup> PGDRA/Unioeste-Toledo; [lucir\\_a@hotmail.com](mailto:lucir_a@hotmail.com)

<sup>2</sup> Aluna do curso de Ciências Econômicas da Unioeste-Toledo; [biancajung@hotmail.com](mailto:biancajung@hotmail.com)

<sup>3</sup> PGDRA/Unioeste; [jandir@unioeste.br](mailto:jandir@unioeste.br)

<sup>4</sup> PGDRA/Unioeste-Toledo; [mopiffer@yahoo.com.br](mailto:mopiffer@yahoo.com.br)



OBSERVADR





A era tecnológica, juntamente com a busca constante de competitividade dos setores econômicos, exige a qualificação dos profissionais e uma maior capacidade de inovação destes. Neste sentido, as instituições de ensino superior são fundamentais para o processo de desenvolvimento econômico e o aprimoramento de capital humano, pois dentre suas atividades elas qualificam e aprimoram pessoas. A função ensino das universidades contribui para o crescimento e o desenvolvimento das regiões. Além da função ensino, as atividades de extensão, inovação e pesquisa têm sido objeto de estudo desde os anos de 1960, com base no incremento da produtividade que a qualificação do trabalho gera e o papel das universidades nessa qualificação (CALDARELLI et al, 2015, p.23).

Neste sentido, o papel das Instituições de Ensino Superior, como formadora de capital humano, produtora de conhecimento e, também, de inovações, torna-se fundamental para o desenvolvimento e competitividade de uma região. Já que, de acordo com o relatório da OCDE (2007), as universidades são capazes de gerir novas tecnologias a partir de pesquisas científicas (CALDARELLI *et al.*; 2015, p. 22). Partindo deste contexto que o tema do artigo se justifica: como a Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) fomenta o desenvolvimento regional?

O artigo está estruturado, além desta introdução, em quatro partes: no item apontamentos metodológicos é explicado como foi realizada a pesquisa; no item capital humano, economia do conhecimento e o papel das instituições de ensino superior apresenta-se o referencial teórico; a Unioeste e o contexto regional, a caracterização do emprego formal e a especialização produtiva e o quociente locacional são realizadas as discussão e análises. Por fim são feitas as considerações finais e as referências.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo teve como objeto de análise da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), uma instituição multicampi, que localiza-se em quatro municípios pertencentes à Mesorregião Oeste Paranaense (Cascavel, onde fica a Reitoria da Instituição; Foz do Iguaçu; Marechal Cândido Rondon e Toledo) e um município pertencente à Mesorregião Sudoeste Paranaense (Francisco Beltrão).

A metodologia de pesquisa utilizada possui de caráter descritivo, por meio da apresentação de informações da instituição, coletadas em seus Boletins Anuais. E, de caráter explicativo, já que relaciona dados secundários com informações particulares da Universidade, e utiliza o cálculo do quociente locacional, segundo a metodologia de Alves (2012). Os dados secundários foram as informações dos empregos formais dos subsetores do IBGE, tratados com os dados da Unioeste. Esses dados permitem analisar a participação do ensino superior no emprego formal e caracterizar o grau de especialização na estrutura produtiva. Além disso, fornecerá um quadro de informações sobre a participação da Universidade nessa estrutura.

Para estimar o indicador quociente locacional foi utilizada a variável emprego formal, no qual foi possível analisar os setores do IBGE: Indústria; Comércio; Serviços; Ensino Superior (desagregado dos serviços utilizando CNAE 95 – Classe); Unioeste (criado através do número de registro de docentes nos Boletins Anuais da UNIOESTE e desagregado do setor de ) e Agropecuária.



OBSERVADR





Os dados da pesquisa sobre a União foram coletados nos Boletins Anuais de Dados, disponibilizados no *site oficial* da própria instituição, os anos analisados foram: 1996; 2000; 2007; 2012 e 2018, decorrentes de suas disponibilidades nos Boletins.

### Capital humano e a Economia do conhecimento

O pioneiro a fazer referência ao capital humano foi Adam Smith, no Século XVIII, em sua obra “Riqueza das Nações”. Adam Smith considerava o conhecimento do trabalhador como ferramenta que contribuía para o aumento de sua produtividade e explicava as diferenças salariais (PEREIRA, 2019, p. 27).

Nessa mesma linha de pensamento, Simon Kuznets, em 1940, observou que existiam diferenças entre indústrias com baixos rendimentos e indústrias com altos rendimentos, e a essa diferença atribuiu o fator ganhos de produtividade dos trabalhadores (PEREIRA, 2019, p. 36).

Na sequência dos estudos de Simon Kuznets, a teoria do capital humano surgiu para discutir a importância da capacitação e qualificação da força de trabalho na redução dos custos e na busca de rendimentos das técnicas e habilidades dos trabalhadores, por serem considerados como fatores responsáveis por maior geração de renda. O capital humano, além de ser entendido como o nível de educação, técnicas e habilidades que um indivíduo possui - que influencia no crescimento econômico regional – é também um dinamizador de externalidades positivas para a sociedade. (PEREIRA, 2019; FERRERA DE LIMA & VIANA; 2010, p. 143).

É neste contexto que também surge a economia do conhecimento, definida por Drucker (1969), como sendo a aplicação de conhecimento com vistas ao desenvolvimento econômico. Com o passar do tempo, o conhecimento passou a servir como meio para desenvolver pesquisas e política. Já o sociólogo Daniel Bell (1974) denominou a economia do conhecimento como sendo uma tecnologia intelectual e Manuel Castells, posteriormente, define conhecimento como sendo algo que vai além da terra, do trabalho e do capital, afirma que o conhecimento passa a ser sinônimo de produtividade e poder (GIULE, 2008, p. 613).

A preocupação com a maximização da produção e com os custos de transação levantados por Williamson (1985) começam a revolucionar novamente os conceitos e a forma como o conhecimento e sua aplicabilidade são reconhecidos. Nota-se como o saber sobre a produção e todas as etapas facilitariam a gestão e as maneiras de se produzir determinados produtos (ALMEIDA, 2006, p. 56).

A inovação passa a ser reinventada a partir da década de 1980, deixando de ser encarada como uma sequência de estágios, que tem seu início na investigação fundamental e, que de forma linear e unidirecional passa pela investigação aplicada e partindo desse ponto, segue para o desenvolvimento, produção e comercialização do produto (ALMEIDA, 2006, p. 57). As inovações passaram a ser entendidas como dependentes do contexto e da estrutura institucional, segundo Western (2012, p. 60). A inovação é gerada a partir da soma entre trabalho qualificado, educação formal e interações sociais, isto é, conhecimento tácito e conhecimento formal. Ou seja, o capital humano tem um papel importante na geração de inovações.



OBSERVADR







As alterações conceituais sobre inovações e sobre o conhecimento transformam a forma como os sistemas de produção são realizados. Eles passam de maximizadores da produção para geração de mais valia, para um modo de desenvolvimento baseado na informação. A produção de conhecimentos passa a ser o enfoque e assim, acabam surgindo as associações entre as universidades, as indústrias e o Estado, sendo utilizadas tecnologias de informação para servirem de base para ampliar as condições de produção e distribuição de conhecimentos, formando dessa maneira a base para o que se chama de economia do conhecimento (GIULE, 2008, p. 615); (ALBAGLI & LASTRES; 1999, P. 40).

### **O papel das Instituições de Ensino Superior (IES)**

No que se refere à educação como fator de produtividade, ela torna as pessoas mais produtivas, aumenta salários e provoca crescimento econômico, mas se não possuir qualidade, ela não trará contribuição significativa para o desempenho das sociedades e compromete o progresso econômico (FERRERA DE LIMA & VIANA, 2010, p. 137; DORNBUSCH & FISCHER, 1991).

É dentro deste cenário que as Instituições de Ensino Superior (IES) ganham importância no processo de produção, geração e qualificação do conhecimento científico, pois assumem um papel ativo na criação e produção de inovações. Com o mesmo ponto de vista afirma que no contexto político e econômico contemporâneo, o papel das IES está sendo ressignificado e revalorizado, elas estão sendo percebidas como agentes de grande valor nos sistemas de pesquisa e inovação, por meio de suas atividades de pesquisa e da propagação de conhecimento técnico e formal (FERRAZ & SIRQUEIRA, 2016, p. 87; VIEIRA, 2017, p. 279).

A Universidade apresenta-se como um espaço de troca e busca incessante por conhecimento, local este no qual desenvolve-se o capital humano. Como afirma Ponchirolli (2000, p. 11) e Souza (1996, p. 297), a economia do conhecimento apresenta o conhecimento como fator de produção.

No Brasil, entre 1995 e 2018, os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) apontaram que o número de IES cresceu significativamente e, acompanhado desse crescimento ou por essa razão, também cresceu o número de matrículas em cursos presenciais de ensino superior. A partir dos anos de 2015, tem-se o dado das matrículas de ensino superior à distância acrescidas às de ensino presencial. Esta nova modalidade de educação, realizada a distância com vídeo aulas, difundiu-se em todo o território nacional e contribuiu para o aumento das matrículas no ensino superior, já que ficou mais fácil ter acesso, pois o mesmo pode ser feito na própria residência do aluno.

Entre os anos de 2000 e 2018, o número de matrículas mais que dobrou, sinalizando para uma possível maior demanda de qualificação do capital humano, além das políticas de incentivo governamentais, que facilitou o acesso às universidades, tais como: Prouni, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), por meio dos quais estudantes podem cursar ou financiar o curso superior; e a abertura de novas universidades federais, estaduais e privadas. Com o acesso facilitado ao ensino privado, que foi possível por meio do Prouni - com 3.664.536 bolsas ofertadas no Brasil, sendo 190.044 ofertadas no Estado do Paraná, no período de 2005 até 2018 - e do Fies - com cerca de 2,65 milhões de financiamentos concedidos no período entre 2000 e 2018, em todo o País (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019).



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Sobre os efeitos que as Instituições de Ensino Superior geram no desenvolvimento regional existem vários estudos, e estes são crescentes e atuais, tanto no âmbito nacional quanto internacionalmente. Esses estudos apresentam metodologias diferenciadas e demonstram que o desenvolvimento regional pode ser analisado de maneiras diferentes, mas, no geral, todos destacam o potencial de influência que as universidades possuem em relação à região na qual está localizada. Ferraz e Sirqueira (2016), por exemplo, analisam o efeito que a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), possui no desenvolvimento regional. Eles apontam por meio de análise da movimentação financeira da UESC e através do quociente locacional (QL), que a universidade possui influência de variadas formas no desenvolvimento regional, sendo as principais influências: na evolução da taxa de ensino superior da população; no aumento do PIB e no aumento do emprego formal com ensino superior.

Já Ahoda-Sam (2019) analisa o engajamento regional que os acadêmicos da Universidade de Stavanger, na Noruega, possuem com suas pesquisas. Destaca o envolvimento da universidade com o setor privado por meio de parcerias e a preocupação com a aplicação dos conhecimentos aprendidos na teoria e colocados em prática gerando algumas inovações. Este estudo é desenvolvido tendo como base metodológica entrevistas com 16 acadêmicos de pós-doutorado da Faculdade de Engenharia de Stavanger. As perguntas basicamente tinham o enfoque de entender quem eram os acadêmicos envolvidos em parcerias e por qual razão buscavam vínculos locais para sua pesquisa. É importante ressaltar que esta Universidade analisada se localiza em uma região famosa por possuir petróleo e gás. O estudo concluiu que os acadêmicos buscavam engajar-se na indústria local, já que atraía benefícios para a sua própria pesquisa, aumentava a qualidade da análise, e eles, ainda, tinham a possibilidade de contribuir com o trabalho da indústria e em contrapartida a indústria também ganhava, pois tinha mão de obra especializada e confiança nos pesquisadores, considerando a proximidade entre ambos (AHOBA-SAM, 2019).

Nesta mesma perspectiva de atendimento das demandas regionais do estudo de Ahoba-Sam (2019), têm-se um estudo australiano realizado por Tomaney e Wray (2019), no qual a abordagem utilizada foi um estudo de caso, com enfoque na Monash University, uma Universidade que evoluiu de uma estrutura pequena e localizada na periferia, para um grande complexo multicampi. O estudo afirmou que o desenvolvimento é para ambos, região e universidade: a região cresce economicamente com o auxílio das universidades e estas crescem com os investimentos que a região faz, através de parcerias com variados setores. A análise apresentou as dificuldades que existiam no engajamento entre a Universidade australiana e sua região, o complexo sistema de governança multinível e as exigências de comercialização e internacionalização. Ressaltou a importância do desenvolvimento regional e a dificuldade de ser concretizado na prática (TOMANEY; WRAY, 2019).

A partir dos exemplos de estudos voltados para o desenvolvimento regional percebe-se que as universidades analisadas, mesmo com algumas dificuldades na concretização de práticas e consolidações de suas políticas, elas apresentam potencialidades e o papel ativo de agente de desenvolvimento econômico em diversos setores da região em que atuam. E, por tratar-se de estudos recentes reafirmam o quanto atual e importante é a análise do papel das universidades no desenvolvimento regional.

### A UNIOESTE no contexto regional



OBSERVADR

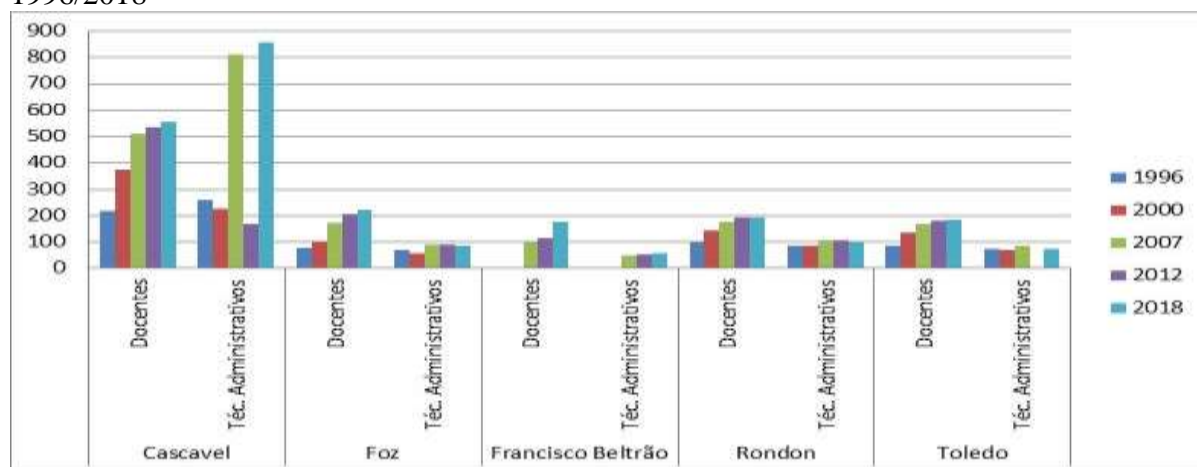




A Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE é uma Instituição de Ensino Superior (IES), que possui uma estrutura multicampi, com sua reitoria no Campus da cidade de Cascavel – PR, e aloca grande percentual da demanda por instituições de ensino superior da região onde está inserida. A Universidade tem impactos diretos e indiretos no ambiente regional, dentre eles: o aumento de postos de empregos, gerando aumento da renda local; a influência na demanda agregada, pois aumenta o contingente de pessoas, sendo docentes, técnicos administrativos ou alunos e interfere na infraestrutura local, pois aumenta o número de pessoas a serem atendidas, em serviços de energia, transporte, alimentação, lazer, entre outros.

Com a análise do Gráfico 1, se percebe os efeitos no aumento da mão de obra empregada na Universidade. Em todos os campi ocorreu o aumento no número de docentes, cerca de 400% na Universidade como um todo, entre 1996 e 2018. O número de técnicos administrativos também teve aumento, cerca de 140%, com o objetivo de atender aos novos cursos, seus laboratórios e as novas áreas construídas.

Gráfico 1 – Número de Docentes e Técnicos Administrativos por *Campus* da UNIOESTE – 1996/2018



Fonte: Resultados da pesquisa a partir dos Boletins Anuais da Unioeste.

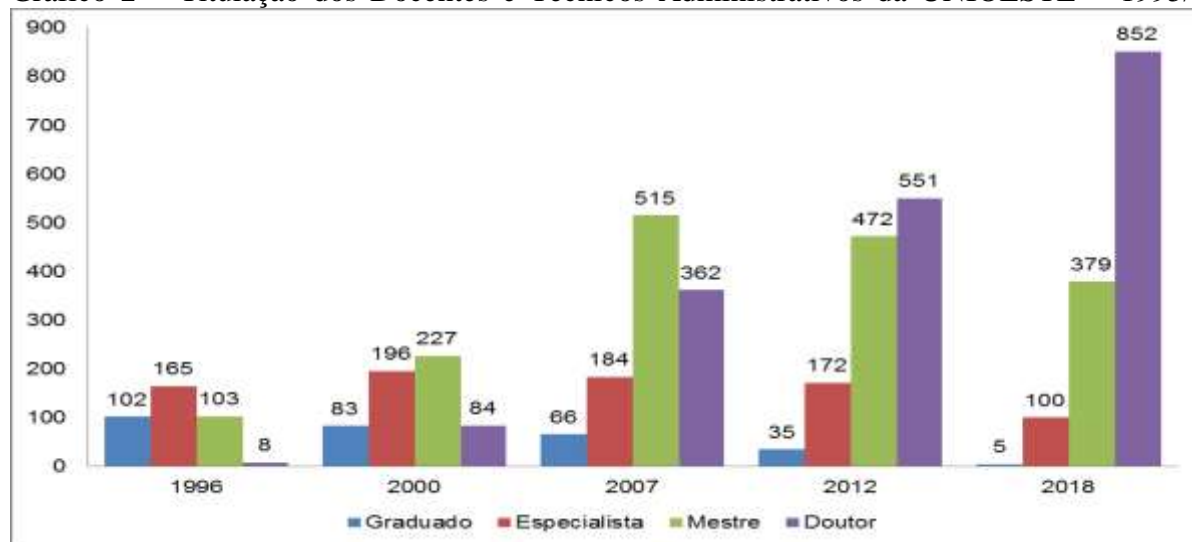
No município de Cascavel, especialmente, ocorreu o aumento mais significativo na quantidade dos técnicos administrativos em razão da Reitoria e do Hospital Universitário, promovendo uma maior geração de emprego e renda. No caso do Hospital, a expansão no número de técnicos e docentes promoveu ainda o aumento de atendimentos médico-hospitalar à sociedade, trazendo benefícios para esta, por meio dos serviços de assistência à saúde prestada.

Sem contar que a qualificação da mão de obra empregada na Universidade influencia diretamente na formação de capital humano e esta é uma preocupação do Ministério da Educação e da Superintendência de Ciência e Tecnologia do Estado do Paraná, pois exige que para exercer a função de docente da educação superior, no mínimo o profissional deve ter concluído o mestrado. E a manutenção na atividade exige, além do exercício da docência, atividades de extensão, pesquisa e inovação.



Pode-se também considerar, a influência dos planos de carreira ofertados pelo Governo, como uma das razões da busca pela titulação do doutorado, pois a partir do ano de 2012 já ultrapassava os números referentes ao mestrado, como apresentada no Gráfico 2. O número de profissionais com pós-doutorado cresceu 1140%, entre os anos de 2000 e 2018, nos anos de 1996 essa instituição não apresentava profissionais empregados com essa titulação, esse aumento, muito provavelmente também é decorrente do plano de carreira.

Gráfico 2 – Titulação dos Docentes e Técnicos Administrativos da UNIOESTE – 1995/2018



Fonte: Resultados da pesquisa a partir dos Boletins Anuais da Unioeste.

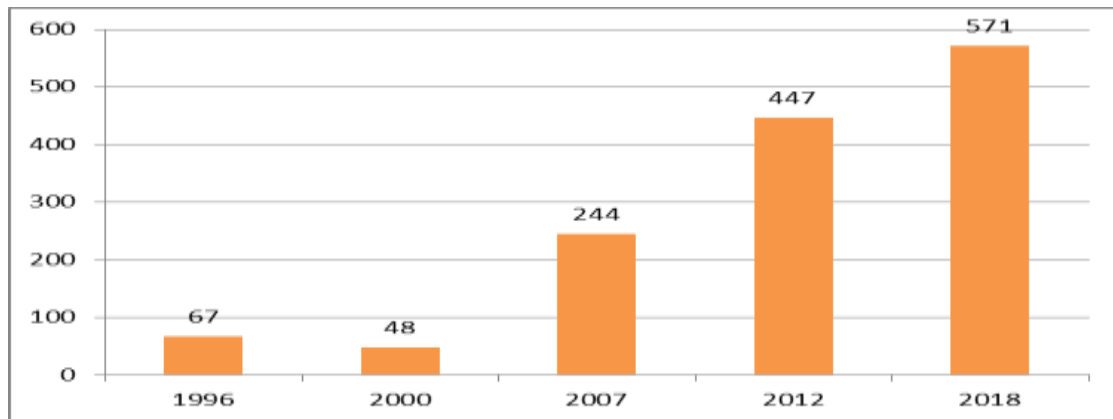
No período analisado a UNIOESTE apresentou aumento de 752% no número de bolsas de Iniciação Científica, ofertadas aos alunos, mostradas no Gráfico 3. As bolsas representam uma contribuição para a renda dos alunos, o que afeta a demanda agregada local. Em valores monetários as bolsas representam e 2018, por exemplo, um incremento de R\$ 228.400,00 na renda dos estudantes. As bolsas de iniciação científica reforçaram as atividades de pesquisa e de capacitação dos discentes.

Gráfico 3 – Número de Bolsas ofertadas para Iniciação Científica da UNIOESTE – 1995/2018



OBSERVADR

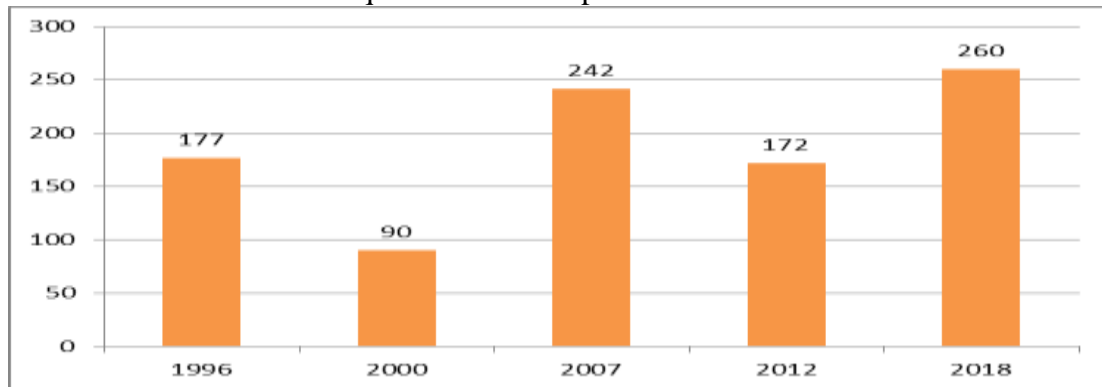




Fonte: Elaborado pela autora a partir dos Boletins Anuais da Unioeste.

Os recursos das bolsas de iniciação científica e similares são advindos de convênios firmados entre a UNIOESTE, órgãos públicos, empresas privadas ou de fomento. As bolsas são concedidas de acordo com as disponibilidades e os acordos firmados, por isso tem variações de um ano para outro, o que explica as oscilações de 1996 para 2000, ou aumentos tais como os entre 2000 e 2018.

Gráfico 4 – Número de Pesquisas realizadas pela UNIOESTE – 1995/2018



Fonte: Resultados da pesquisa a partir dos Boletins Anuais da Unioeste.

Outro fator importante das Instituições de Ensino Superior são as pesquisas, é por meio das quais que são gerados conhecimentos especializados e inovações, contribuindo para o desenvolvimento econômico. Neste sentido, a UNIOESTE mostrou-se com variações entre os períodos analisados, uma vez que, as pesquisas geralmente dependem de recursos financeiros que nem sempre estão disponíveis.

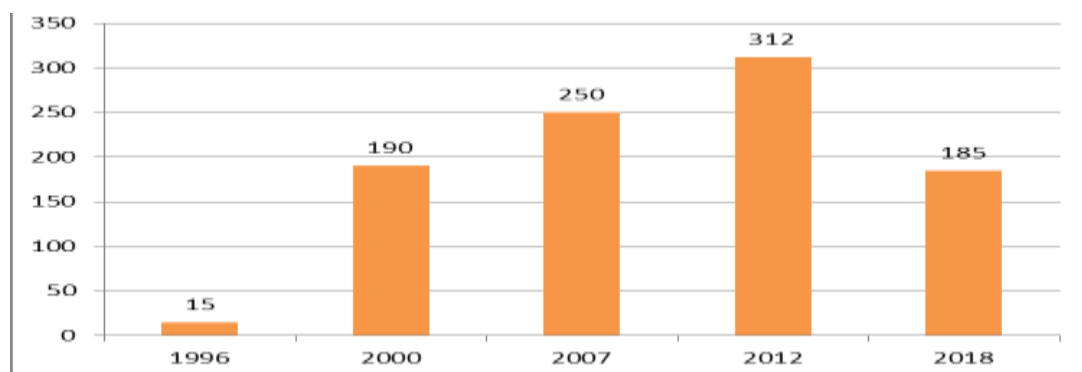


OBSERVADR





Gráfico 5 – Número de Projetos de Extensão promovidos pela UNIOESTE – 1995/2018



Fonte: Resultado da pesquisa a partir dos Boletins Anuais da Unioeste.

Os projetos de extensão contribuem para a aproximação entre a instituição de ensino e a sociedade em que está inserida. É de grande valia, pois, desta maneira, existe a possibilidade de atender demandas sociais e empresariais, contribuindo com serviços básicos para a população. Sem contar que utiliza o conhecimento formal para melhorar técnicas de produção, ampliando a produtividade de empresas e aumentando ganhos de escala.

Os projetos de extensão da Unioeste, apresentados no Gráfico 5, foram ampliados em 1.166% de 1996 para 2000; em 31,5% de 2000 para 2007; e, 25% de 2007 para 2012. Foram ao longo do tempo decaindo os números de projetos de extensão, uma vez que demandam indivíduos com dedicação plena e recursos financeiros. No ano de 2018 ocorreu uma queda quase que pela metade, decorrentes principalmente da diminuição do orçamento disponibilizado para a UNIOESTE.

Um órgão importante da Unioeste que atua como catalisador do desenvolvimento tecnológico e que promove a interação entre universidade-empresa é o Núcleo de Inovações Tecnológicas (NIT). Este órgão foi fundado em 1992, com o propósito de criar, pesquisar e desenvolver novas tecnologias; intermediar a transferência de tecnologia; promover a cooperação entre a Unioeste e a comunidade e desenvolver *software* e sistemas de informações.

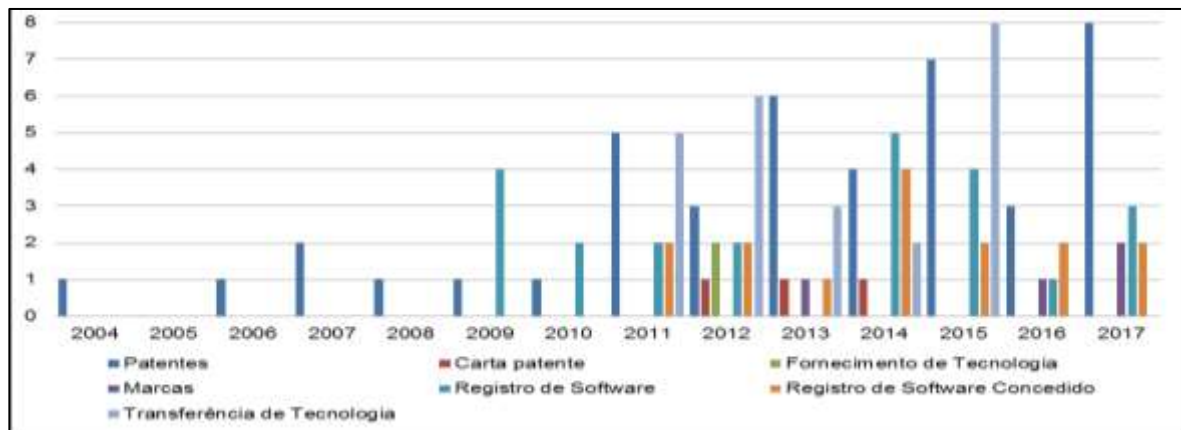


OBSERVADR





Gráfico 6 - Produção Intelectual do Núcleo de Inovações Tecnológicas/Unioeste 2004-2017



Fonte: Núcleo de Informações Tecnológicas (NIT) – Relatório Anual de Atividades 2017.

No Gráfico 6 se verifica a quantidade de material de propriedade intelectual feita pela Universidade Estadual do Oeste de Paraná desde 2004 até 2017, último relatório disponível até o presente momento no site do Núcleo de Inovações Tecnológicas (NIT).

Quando trata-se de uma instituição de ensino superior cabe ressaltar a produção intelectual produzida dentro desse meio. Em 14 anos, no período entre os anos de 2004 até 2018, a UNIOESTE produziu 141 produtos tecnológicos, sendo eles: 51 patentes, duas delas internacionais; 3 que já possuem carta patente; 25 registros de softwares, já com concessão de registro; 25 transferências de tecnologias, estabelecidas entre empresas da cidade de Toledo-PR e Recife-PE; 2 contratos de fornecimento de tecnologia e 7 registros de marca.

### Caracterização do emprego formal

É possível perceber que houve uma melhoria no acesso a qualificação superior, ao mesmo tempo em que cresceu o número de Instituições de Ensino Superior (IES) no Oeste e Sudoeste do Paraná, seja nas modalidades presencial ou a distância. Esses fatores contribuíram para a inserção de pessoas mais qualificadas no mercado de trabalho formal.



OBSERVADR





Gráfico 7 – Emprego com ensino superior completo, absoluto e percentual em relação ao total de emprego, das mesorregiões Oeste e Sudoeste Paranaense – 1985/2018



Fonte: Resultados da pesquisa a partir da RAIS (2019)

É possível observar pelo Gráfico 7, que o número do emprego com ensino superior completo aumentou em todo o período entre 1985 e 2018. Depois de 2000 foi perceptível um aumento relativo significativo em relação ao final do século XX. Entre 1985 a 1994, o crescimento do emprego com ensino superior completo aumentou 95,03%. De 1994 a 2000, o aumento foi de 29,58%. Ou seja, para o período de 1985 a 2000 a oferta de emprego para qualificados com ensino superior cresceu 152,72%. Interessante é que de 2000 a 2007 o crescimento observado foi de 210,98% e, depois, até 2018 de 132,83%, sendo para o período (2000 a 2018) de 624,06%, ou seja, 4,09 vezes maior do que no período anterior.

Proporcionalmente ao total de emprego com todas as demais qualificações passou-se de 3,77% em 1985, para 6,24%, em 2000 e 18,46% e, 2018. O aumento no número total de emprego com ensino superior completo, foi acompanhado de um aumento na inserção dessa qualificação no emprego formal total das duas mesorregiões sob análise.

Quando se analisa a proporção do emprego com ensino superior no total do emprego setorial, essa informação é apresentada pelo Gráfico 8.

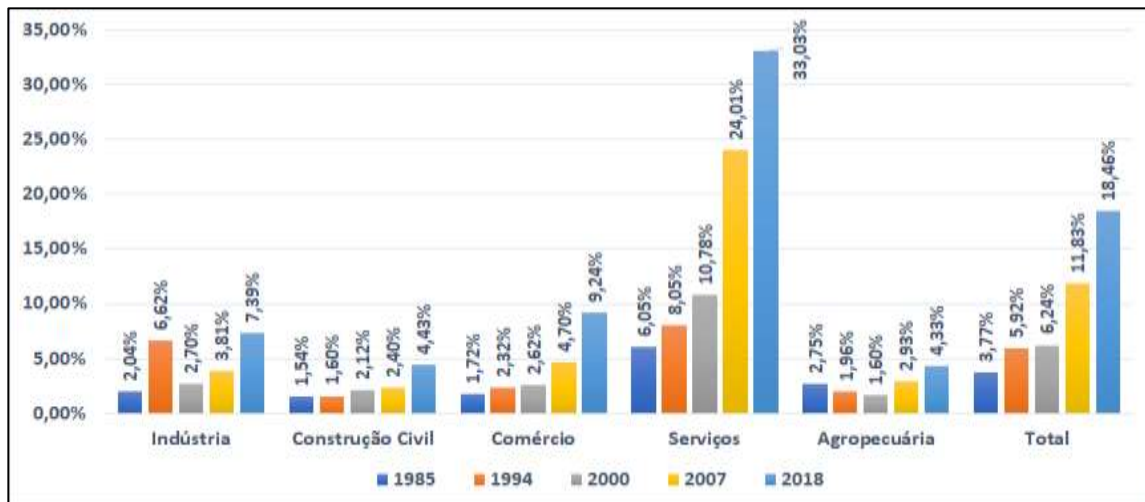
Gráfico 8 - Emprego com ensino superior completo, absoluto e percentual em relação ao total de emprego setorial, das mesorregiões Oeste e Sudoeste Paranaense – 1985/2018



OBSERVADR







Fonte: Resultados da pesquisa a partir de dados da RAIS (2019)

O Gráfico 8 mostra que em todos os setores houve ampliação do número de empregados com ensino superior completo. Entretanto, os setores de serviços – em primeiro lugar – seguido do comércio – em segundo lugar – e da indústria – na terceira colocação – são os que possuem maior proporção de emprego com a qualificação em ensino superior. Percebe-se que são os setores urbanos os que mais absorvem o emprego mais qualificado, em especial o de serviços. Os serviços ampliaram significativamente a participação após 2000. Mesmo os setores que tradicionalmente utilizavam menor proporção de emprego com menor maior de instrução – agropecuária e construção civil – também apresentaram aumentos, nitidamente mais expressivos após 2000.

### Especialização produtiva e o quociente locacional

No Quadro 1 são apresentados os quocientes locacionais dos municípios nos quais localizam-se os campi da UNIOESTE e como área de referência foram utilizados o somatório das duas Mesorregiões Oeste e Sudoeste Paranaense as quais pertencem os municípios.

Nos municípios de Cascavel, Marechal Cândido Rondon e Toledo, o setor UNIOESTE apresentou QL significativo para todos os períodos analisados. Em destaque apresentou-se Marechal Cândido Rondon, no ano de 1996, com QL= 6,83, demonstrando ser 6,83 vezes mais especializado nesse setor do que as mesorregiões Oeste e Sudoeste Paranaense. E, continua sendo especializado 3,56 vezes mais que a região de referência no ano de 2018.

Com o quociente locacional do setor UNIOESTE variando de 0,95 em 1996 para 1,28 em 2012, o município de Foz do Iguaçu apresentou sinais de especialização média e, posteriormente, tornou-se especialização significativa. Porém, no ano de 2018 o QL= 0,96 demonstrou que ainda está em média, mas próximo a tornar-se significativo (>1,00). Já o setor de Ensino Superior, que retrata o contexto das outras instituições de ensino superior, exceto a UNIOESTE, apresentou um QL=2,05, apontando tratar-se de um setor 2,05 vezes mais especializado que as Mesorregiões Oeste e Sudoeste Paranaense. O setor do comércio e serviços foi significativo e apresentou especialização para a região de referência.



OBSERVADR





Quadro 1 – Quociente Locacional dos Municípios que abrigam os campi da UNIOESTE tendo como referência as Mesorregiões Oeste e Sudoeste Paranaense – 1996/2018

Município	Setores	Indústria	Comércio	Serviços	Ensino Superior	UNIOESTE	Agropecuária
Cascavel	1996	1,10	1,22	0,86	0,38	2,38	0,85
	2000	0,81	1,20	0,98	3,79	2,36	0,87
	2007	0,85	1,21	0,96	1,34	2,78	0,91
	2012	0,90	1,11	0,99	1,71	1,90	0,71
	2018	0,86	1,13	1,04	1,30	2,79	0,48
Foz do Iguçu	1996	0,59	1,28	1,19	1,91	0,95	0,11
	2000	0,55	1,31	1,22	0,34	0,87	0,12
	2007	0,39	1,17	1,50	1,55	0,92	0,10
	2012	0,39	1,08	1,51	1,36	1,28	0,07
	2018	0,34	1,16	1,45	2,05	0,96	0,06
Francisco Beltrão	1996	1,64	0,97	0,74	3,92	0,00	0,59
	2000	1,32	0,90	0,90	1,76	0,00	0,67
	2007	1,28	0,99	0,83	0,72	1,15	0,49
	2012	0,95	1,19	0,92	1,59	2,09	0,48
	2018	0,77	1,19	1,07	1,89	2,00	0,44
Marechal Cândido Rondon	1996	0,89	1,42	0,75	0,00	6,83	1,59
	2000	0,91	1,19	0,92	0,00	5,72	0,90
	2007	1,16	0,94	0,94	0,14	3,17	0,60
	2012	1,21	1,13	0,74	1,18	5,32	0,59
	2018	0,90	1,06	1,05	1,05	3,56	0,79



Toledo	<b>1996</b>	<b>1,78</b>	0,88	0,65	0,09	<b>2,05</b>	<b>1,02</b>
	<b>2000</b>	<b>1,63</b>	0,73	0,78	0,00	<b>1,83</b>	0,73
	<b>2007</b>	<b>1,46</b>	0,72	0,82	<b>1,16</b>	<b>1,12</b>	0,64
	<b>2012</b>	<b>1,18</b>	0,91	0,94	<b>1,27</b>	<b>1,78</b>	0,63
	<b>2018</b>	<b>1,33</b>	0,75	0,97	0,72	<b>1,03</b>	0,66

Fonte: Resultados da pesquisa com base em dados do Iparades, Rais e Boletins Anuais da UNIOESTE.

Francisco Beltrão apresentou o setor da UNIOESTE como significativo, importante para a região de referência. E é o setor mais especializado que os outros setores analisados no município.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi analisar a importância da Unioeste no contexto do desenvolvimento regional do Oeste e Sudoeste Paranaense, a partir de dados do emprego formal e de desempenho da Universidade. A Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE -, com suas atividades de ensino e, principalmente, de pesquisa e extensão influencia de maneira positiva na qualificação do capital humano e contribui para a economia do conhecimento no Oeste e Sudoeste do Paraná. Ela gera emprego e renda, considerando o número de pessoas que emprega e, também, o número de bolsas de pesquisa que oferta. Aumenta a demanda agregada por atrair para seus cursos, grande contingente de pessoas. Potencializa o uso de recursos locais decorrentes de suas atividades de pesquisa e, principalmente, dos seus projetos de extensão.

A UNIOESTE no contexto do desenvolvimento regional do Oeste e Sudoeste Paranaense possui grande importância, pois apresentou valores para o quociente locacional significativos em todos os períodos analisados (1996, 2000, 2007, 2012 e 2018). Ela atua como um setor de alta especialização na estrutura produtiva e influencia tanto nos municípios em que abrigam os campi, quanto nas Mesorregiões no qual está localizada.

A problematização inicial que era o como a UNIOESTE atua no desenvolvimento local e regional do Oeste e Sudoeste do Paraná. Essa indagação foi respondida com base em dados selecionados da Universidade e apresentados em relação às atividades de ensino, pesquisa e extensão. Os dados reforçaram que a instituição vem desenvolvendo ao longo do período uma atuação significativa em fortalecer as atividades de ensino, pesquisa, extensão e inovação. E, além disso, para reforçar a importância dela para a região, os resultados do quociente locacional mostraram que a UNIOESTE influencia o perfil da especialização produtiva e o desempenho do setor terciário na sua área de abrangência.

Por fim, a universidade é um espaço de troca e produção de conhecimento científico, promove efeitos positivos, diretos e indiretos. Alguns efeitos são o aumento dos postos de trabalho, gerando mais renda; influência na demanda agregada, pois atrai grande número de pessoas, tanto docentes, como técnicos administrativos e em maior número de pessoas, tanto docentes, como téc-



OBSERVADR





nicos administrativos e em maior número alunos; interfere na sociedade por meio dos seus projetos de extensão; entre outros.

## REFERÊNCIAS DE LITERATURA

AHOBA-SAM, R. Why do academics engage locally? Insights from the University Os Stavanger. **Regional Studies, Regional Science**. v. 6, n.1, p. 250-264.

ALBAGLI, S.; LASTRES, H. M. M. **Informação e globalização na era do conhecimento**. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1999. Disponível em: <<http://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/793/1/informa%C3%A7%C3%A3o%20e%20desenvolvimento.pdf#page=178>> Acesso em: 10 jan. 2020.

ALMEIDA, V. O Terceiro Setor na Economia do Conhecimento. **Interações**. n. 11, p. 53-83, 2006. Disponível em: <<https://www.interacoesimt.com/index.php/revisita/article/view/195/202>> Acesso em: 02 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Prouni, Programa Universidade para Todos. **Dados e Estatísticas**. Brasília, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Financiamentos Concedidos**. Brasília, 2019.

BRAUN, M. B. S. *et al.*; Contribuição das Universidades Públicas Estaduais do Paraná para a Formação de Mão de Obra e Capacitações – O Caso da Unioeste. In: RAIHER, A. P. (Org). **As Universidades Estaduais e o Desenvolvimento Regional do Paraná**. 1 ed. Ponta Grossa: UEPG, 2017. Cap. 9, p.197-239.

CALDARELLI, C.E. et al. Análise de indicadores de produção científica e geração de conhecimentos nas universidades estaduais paranaense. In: RAIHER, A. P. (Org). **As universidades estaduais e o desenvolvimento regional do Paraná**. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2015.

DORNBUSCH, R.; FISCHER, S. **Introdução à macroeconomia**. São Paulo: Makron Books, 1992. p. 282.

FERRAZ, M. I. F.; SIRQUEIRA, F. J. S. A UESC e seus efeitos para o desenvolvimento regional. **Reflexões Econômicas**, Ilhéus, v. 1, n. 2, p. 86-104. 2016.

FERREIRA, A.; LEOPOLDI, M. A. A contribuição da universidade pública para a inovação e o desenvolvimento regional: A percepção de gestores e pesquisadores. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 60-82, jan. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2013v6n1p60>>. Acesso em: 10 nov. 2019.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

FERRERA DE LIMA, J.; PIACENTI, C. **Análise regional: indicadores e metodologias.** Curitiba: Camões, 2012.

FERRERA DE LIMA, J.; VIANA, G. Capital humano e crescimento econômico. **Revista Interações**, Campo Grande, v. 11, n. 2, p. 137-148, 2010.

FERRERA DE LIMA, J. *et al.*; **Influência da União e o Emprego Formal: Estudo de Caso em Municípios Sede.** 2019

Griebeler, M. P. D.; Riedl, M. **Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos.** Porto Alegre: Conceito, 2017. p. 46-49.

GUILE, D. O que distingue a economia do conhecimento? Implicações para a educação. **Cadernos de Pesquisa.** v. 38, n. 135, p. 611-636, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a04.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2020.

IPARDES. **Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.** 2020

LOPES, R. P. M. **Universidade pública e desenvolvimento local: uma abordagem a partir dos gastos da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia.** Dissertação. (Mestrado em Economia). UFBA, Salvador, Ba, 2001. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/17259>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

LOPES, J. L.; KELNIAR, V. C.; PONTILI, R. M. A Teoria do Capital Humano: Revisitando Conceitos. **VIII Encontro de Produção Científica e Tecnológica (EPCT).** 2013. 12p.

Núcleo de Inovações Tecnológicas (NIT). **Relatório do Núcleo de Inovações Tecnológicas 2017.** 2020.

PEREIRA, R. S. Teoria do Capital Humano: breve discussão teórica. **Revista de Estudos Sociais.** Cuiabá, UFMT. v. 1, n. 2, p. 27-46, 2011. Disponível em: <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/150>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

PONCHIROLLI, O. **O capital humano como elemento estratégico na economia da sociedade do conhecimento sob a perspectiva da teoria do agir comunicativo.** 2000. 105f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, 2000.

RAIS. **Relatório Anual de Informações Sociais.** 2020.

SILVA, F.L. (2001). **Reflexões sobre o conceito e a função da universidade pública.** In: Estudos Avançados, vol.15, p. 295-304, São Paulo. 2001. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9807>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

SOUZA, N. J. **Crescimento Econômico.** São Paulo: Atlas, 1996, p. 273-310.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

TOMANEY, J.; WRAY, F. The University and the Regions: Na Australian Perspective. **International Journal of Urban and Regional Research**. v. 35.5 p. 913-929. 2011.

UNIOESTE. **Boletim de Dados 1996**. Pró-Reitoria de Planejamento.

UNIOESTE. **Boletim de dados 2001, ano base 2000**. Pró-Reitoria de Planejamento.

UNIOESTE. **Boletim de Dados 2007**. Pró-Reitoria de Planejamento.

UNIOESTE. **Boletim de Dados 2013, ano base 2012**. Pró-Reitoria de Planejamento.

UNIOESTE. **Boletim de Dados 2018, ano base 2017**. Pró-Reitoria de Planejamento.

VANDERLEY, L. G. **Capital humano: A vantagem competitiva**. o&s - v.8 - n.22 - Setembro/Dezembro – 2001. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/osoc/v8n22/04.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

VIANA, G.; FERRERA DE LIMA, J. Capital humano e crescimento econômico. **Revista Interações**. Campo Grande (MTS), vol.11, no02, p.137-148, 2010. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10899>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

VIEIRA, J. V. Evolução do Ensino Superior Brasileiro em Período Recente: Novas Perspectivas para o Desenvolvimento Regional? In: BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N.; MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. Cap.9 p.277-305.

WESTERN, K. I. **Foundations of the Knowledge Economy** Innovation, Learning and Clusters. Massachusetts, Ed. Edward Elgar, 2012.



OBSERVADR





**ST4 - EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**VALORAÇÃO DOS IMPACTOS DA CELEBRAÇÃO DO BATUQUE EM PORTO ALEGRE: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO**

**VALUING IMPACTS OF THE BATUQUE FEST IN PORTO ALEGRE: AN EXPLORATORY STUDY**

Markus Erwin BROSE<sup>1</sup>, Claudio Soares dos SANTOS<sup>2</sup>

**Resumo:** Esse trabalho apresenta resultados da primeira etapa de pesquisa em curso acerca da valoração de manifestações culturais como elementos dinâmicos do desenvolvimento no Rio Grande do Sul. Analisa como estudo de caso a contribuição do Batuque para uma significativa comunidade de fiéis na Região Metropolitana de Porto Alegre. Trata-se de estudo exploratório, que visa testar a aplicação de conceitos e instrumentos que o Ministério da Cultura e o IBGE introduziram, desde 2015, em escala nacional e que têm sido divulgados através do Observatório da Cultura/UFRGS. Esse instrumental foi originalmente utilizado para valoração de manifestações culturais em países andinos, por pesquisadores coordenados pela organização Convênio Andrés Bello. O trabalho sintetiza a revisão bibliográfica acerca da reflexão de Celso Furtado sobre a economia da cultura, bem como do conceito de disputas no campo da cultura por Pierre Bourdieu. Registra, ainda, os componentes da conceituação da valoração econômica de bens culturais imateriais utilizados em estudo pioneiro na Colômbia. Adicionalmente, apresenta dados qualitativos acerca da celebração do Batuque em Porto Alegre identificados mediante a revisão bibliográfica em curso, bem como ressalta a valoração concreta do resgate das raízes afro-gaúchas do Batuque por seus seguidores, que disseminaram a celebração entre os países da bacia do Prata.

**Palavras-chave.** Economia da cultura. Conta satélite da cultura. Batuque. Porto Alegre.

**Abstract:** This paper presents results of the first stage of ongoing research on the valuation of cultural events as elements that give dynamics to the development in Rio Grande do Sul. It analyzes as a case study the contribution of Batuque to its community of believers in the Metropolitan Region of Porto Alegre. This is an exploratory study. It aims to test concepts and instruments that the Ministry of Culture and IBGE introduced, since 2015, on a national scale and through the Observatório da Cultura/UFRGS. It was used to value cultural events in Andean countries, by researchers working within the framework of the think tank Convenio Andrés Bello. The paper summarizes the bibliographic review about Celso Furtado's reflection on the economics of culture, as well as the concept of disputes in the field of culture by Pierre Bourdieu. It also records the components of the conceptualization of the economic valuation of intangible cultural assets used by a pioneering study in Colombia. Additionally, it presents qualitative data about the celebration of Batuque in Porto Alegre identified through the literature review in progress, as

<sup>1</sup> Professor do PPGDR/UNISC; [markus@unisc.br](mailto:markus@unisc.br)

<sup>2</sup> Doutorando PPGDR/UNISC; [claudio@cee.com.br](mailto:claudio@cee.com.br)



OBSERVADR





well as emphasizing the concrete valuation of the rescue of the Afro-Gaicho roots of Batuque by its followers, who disseminated the celebration among the countries of the La Plata basin.

**Keywords.** Culture economics. Culture satellite account. Batuque. Porto Alegre.

## INTRODUÇÃO

Entre as múltiplas contribuições do economista Celso Furtado ao debate sobre desenvolvimento, suas reflexões quanto à economia da cultura recebem pouco destaque. Importa ressaltar que, a partir de meados da década de setenta, Furtado passou a abordar a necessidade de incorporação da dimensão cultural na teorização sobre o desenvolvimento (SILVA; BARROS, 2014).

Afirmava, “trata-se, em síntese, de defender a liberdade de criar, certamente a mais vigiada e coartada de todas as formas de liberdade” (FURTADO, 2012, p. 41). A cultura não poderia ser tratada somente enquanto lazer ou diversão, deveria ser tratada como elemento importante dos espaços de trabalho, estudo, habitação, onde o cidadão passa a maior parte do seu tempo, com grande impacto em sua qualidade de vida.

A partir dessa concepção do desenvolvimento como processo multidimensional que abrange a economia, a sociedade, a política e a cultura, Furtado questiona a possibilidade do desenvolvimento apenas por mecanismos de mercado, afirmando que o desenvolvimento envolve “uma estratégia de modificação das estruturas”, ou seja, um projeto nacional de caráter social e cultural, envolvendo tanto o Estado, como a sociedade civil (CAETANO; MISSIO, 2017).

De acordo com Furtado, desenvolvimento deve ser entendido como um processo cultural e histórico que atende a um sistema de dominação social. Assim, torna-se indispensável identificar, tanto a natureza desse sistema de dominação, como das forças de reação. Mas, o que vem a ser cultura brasileira? Pergunta que desperta intenso debate desde o movimento modernista expandir, em 1922, a busca pela brasilidade. Oliven (1993) ressalta que os modernistas rejeitavam particularidades ou regionalismos, pois o acesso ao universal passaria pela cultura nacional. Em 1926, o Manifesto Regionalista lançado em Recife, foi uma primeira reação defendendo a tradição das regiões que compõem a nação.

Avançando nessa análise, importa ainda ressaltar a contribuição do sociólogo Pierre Bourdieu, que interpreta a cultura como campo de disputa entre diferentes agentes. Atores sociais em conflito buscam definir a hegemonia, material, simbólica ou política, que enseja reações. Para Bourdieu, as condições de participação social baseiam-se na herança social. O acúmulo de bens simbólicos e outros estão inscritos nas estruturas do pensamento (mas também no corpo) e são constitutivos do *habitus*, percepções e valores através do qual os indivíduos elaboram suas trajetórias e asseguram a reprodução social. Esta não pode se realizar sem a ação sutil dos agentes e das instituições, preservando as funções sociais pela violência simbólica exercida sobre os indivíduos.

Interpretamos a celebração do Batuque como uma das reações à violência simbólica exercida pela sociedade envolvente sobre os escravos africanos trazidos às charqueadas do eixo produtivo Rio Grande-Pelotas, em meados do Século XIX. Com o fim da escravidão, migrantes em busca



OBSERVADR







de trabalho na Região Metropolitana disseminaram o Batuque entre a classe dos operários na capital. Porto Alegre tornou-se centro difusor dessa religião afro-gaúcha, que se mostrou inovadora pela capacidade de adaptação a novos tempos e novos espaços culturais rompendo, tanto a barreira da etnicidade, como resistindo ao avanço das igrejas neo-pentecostais sobre a classe trabalhadora.

O trabalho está organizado, além desta introdução, em mais quatro itens: em apontamentos metodológicos são apresentados os referenciais teóricos que orientam a revisão bibliográfica da pesquisa ora em curso; no item economia da cultura na América-Latina são apresentados os trabalhos desenvolvidos pelo Convênio Andrés Bello; no item descrições coletadas são apresentadas informações acerca de aspectos econômicos da celebração do Batuque e sua difusão no Cone Sul. Conclui-se com as considerações finais.

## REVISÃO DE LITERATURA

### Economia da cultura na obra de Furtado

Kornis (2012) delimita quatro momentos dessa reflexão por Furtado. O primeiro inicia com o livro *Criatividade e dependência na civilização industrial*, em 1978, no qual o autor discute a identidade e a cultura brasileira, definindo desenvolvimento como um processo oriundo de valores, estilos de vida e comportamentos específicos. Registra Kornis (2012, p. 170) o argumento, “se o objetivo fundamental da política de desenvolvimento é melhorar a vida dos homens e das mulheres, seu ponto de partida terá de ser a percepção dos fins, dos objetivos que se propõem alcançar os indivíduos e as coletividades”.

Na sequência, no livro *Cultura e desenvolvimento em época de crise* (1984), Furtado aponta a internacionalização dos capitais estadunidenses e europeus como núcleo de propagação e reprodução da dependência. Salienta o crescente domínio da indústria transnacional da cultura como o instrumento de modernização conservadora. Caberia aos países dependentes lutar pela afirmação de valores culturais próprios, ligados ao sistema de cultura local, diferenciando a nação no cenário mundial de globalização. Para, Borja (2019) daí a importância da política cultural vinculada à política de desenvolvimento.

O segundo momento da reflexão por Furtado, entre 1986 e 1988, quando ministro da cultura e enfatizou que o desafio não residia apenas preservar o passado, mas transformá-lo em fonte de criatividade no presente e no futuro. Criou, tanto o fundo, quanto o Instituto de Promoção Cultural, além de encomendar a primeira pesquisa sobre a economia da cultura no Brasil, produzida pela Fundação João Pinheiro, em 1988.

Patrimônio e memória são concebidos não apenas como acervo da herança cultural, mas como um todo orgânico cuja significação cresce à medida que se integra no viver cotidiano da população. Assim, procura-se articular o trabalho de preservação com o estímulo à inovação, dentro da concepção de que o ato criativo é tanto ruptura como processo que se alimenta da herança cultural, a qual é captada no seu recorte histórico regional, em suas relações com o ecossistema e levando na devida conta a estrutura social em que emerge. Como ato de ruptura, a criatividade alimenta-se com frequência da ação de grupos contestadores que, em uma sociedade aberta, devem encontrar espaço para atuar. Demais, como a herança cultural e a criatividade se inserem na pluralidade étnica



OBSERVADR





do país, o avanço na conscientização das populações negras e indígenas é visto como ampliação do nosso horizonte cultural. (FURTADO, 2012a, p. 103-104).

O terceiro momento, entre 1992 e 1995, quando Furtado integrou a recém-criada Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, pela UNESCO, que reuniu outros intelectuais, p.ex. Claude Levi-Strauss. Deste trabalho resultou o relatório *Nossa diversidade criadora*, publicado em 1996, que afirma “o desenvolvimento divorciado do seu contexto humano e cultural não é mais do que um crescimento sem alma” (MIGUEZ, 2014, p. 376). O quarto e último momento inicia em 1997, quando Furtado ingressa na Academia Brasileira de Letras, onde passa a proferir um conjunto de conferências.

Furtado era avesso às análises estritamente econômicas que ignoram as relações sociais, a dimensão cultural, a identidade das nações e restringem a análise às relações de produção e troca. Os conceitos de cultura e criatividade não se limitam ao significado artístico, mas possuem interpretações amplas, relacionadas a valores e padrões da nação. Segundo Koris (2012, p. 168), “a preocupação em articular as políticas econômicas (cuja tônica é a acumulação), social (cujo foco é a inserção) e cultural (a criatividade e a consequente transformação), estabelece elos entre os meios e os fins do desenvolvimento”.

Para Furtado, seria no âmbito do patrimônio imaterial que as inovações abrem caminhos para realização das potencialidades latentes na sociedade. Em outras palavras, as inovações na cultura não-material, ao ampliar o universo de ideias e valores, desenvolvem impulsos criativos capazes de ajudar o ser humano em sua auto-identificação.

Uma reflexão sobre a nossa própria identidade terá de ser o ponto de partida do processo de reconstrução que temos pela frente, se desejamos que o desenvolvimento futuro se alimente da criatividade do nosso povo e contribua para a satisfação dos anseios mais legítimos desse. (FURTADO, 1984, apud KORNIS, 2012, p. 167).

A consolidação da consciência crítica e de focos de resistência ao processo de descaracterização constituem, segundo Furtado, caminho possível para uma nova síntese capaz de expressar a personalidade cultural brasileira, preservando os espaços de criatividade que sobrevivem na classe popular. Mas, assim como o debate de que “preço não é valor”, também não é monolítica ou homogênea a definição do que vem a ser a cultura nacional.

### **O campo cultural como conflito**

Bourdieu entende que a dinâmica social se dá no interior de um “campo”, um segmento do social cujos agentes, indivíduos e grupos, têm disposições específicas, a que ele denomina *habitus*. O campo é delimitado pelos valores ou formas de capital que lhe dão sustentação. A dinâmica social no interior de cada campo é regida pelas lutas em que os agentes procuram manter ou alterar as relações de força e a distribuição das formas de capital específico.

Todo campo vive o conflito entre os agentes que o dominam e os demais, isto é, entre os agentes que monopolizam o capital específico, pela via da violência simbólica (autoridade) contra os agentes com pretensão à dominação. A dominação é, em geral, não-evidente, não-explicita, mas sutil e violenta. Uma violência simbólica que é julgada legítima dentro de cada campo; que é



OBSERVADR





inerente ao sistema, cujas instituições e práticas revertem, inexoravelmente, os ganhos de todos os tipos de capital para os agentes dominantes. A violência simbólica se exerce com a cumplicidade das suas vítimas.

Através da crítica ao gosto estético, Bourdieu afirma que a arte popular não consegue aceder à legitimidade estética, mas ela serve de “referência negativa” à arte superior ou consagrada. Portanto, “mudar as palavras ou as representações é transformar as coisas” (BOURDIEU; WACQUANT, 1995). A dominação em um campo se exerce sempre mediante violência, seja ela bruta ou simbólica, seja mediante coação física, sobre os corpos, seja através da coação espiritual, sobre as consciências.

Thiry-Cherques (2006) enfatiza que Bourdieu entendia que a prática e a apreciação artística são marcadas pelo pertencimento a uma classe, que as lutas pelo reconhecimento são uma dimensão basilar da vida social. Tais lutas compreendem a acumulação de uma forma particular de capital, a honra — no sentido da reputação, do prestígio — e obedecem a uma lógica específica de acumulação de capital simbólico, como capital fundado no conhecimento e no reconhecimento.

Alinhado com argumentação de Furtado e Bourdieu, o presente trabalho apresenta resultados de pesquisa que analisa o movimento cultural da religião afro-gaúcha do Batuque. Para Tadvall (2016, p. 52) uma “religião de resistência e de afirmação cultural”, originalmente criada por cidadãos afrodescendentes integrantes da classe trabalhadora, que inclui, cada vez mais, seguidores brancos das classes médias.

### **Economia da cultura na América Latina**

Em toda medição está presente um discurso sobre determinado fenômeno social. O coordenador do Observatório da Cultura/UFRGS sintetiza o desafio.

Falar da importância de medir e produzir sentido objetivo dos impactos da cultura é algo consensual na sociedade contemporânea [...] não se trata, pois, do quantitativo pelo quantitativo, mas de todas as nuances que podem ser descobertas ao lançar mão da ciência econômica sobre impactos e processos produtivos [...] para que as sociedades possam melhor se conhecer e tomar suas decisões. (VALIATI, 2018, p. 9).

A pesquisa com abordagem econômica dos bens culturais é recente nos estudos acadêmicos, representando um desafio. Tradicionalmente o estudo na área cultural, “se caracteriza pelo ensaísmo teórico-filosófico, pela revisão bibliográfica, pela paráfrase de ideias gerais e oficiais, pela dificuldade congênita para a pesquisa empírica” (BARBOSA, 2018, p. 151).

### **Origens da pesquisa pelo Convênio Andrés Bello**

O pioneirismo da pesquisa de base empírica e de valoração das manifestações culturais na América Latina cabe ao Convênio Andrés Bello (CAB). Esta uma organização multilateral de estudos, pesquisas e intercâmbio criada e mantida pelos Ministérios de Cultura dos países andinos, desde 1970, com escritório-sede na cidade de Bogotá/Colômbia. Ao longo de sua história foi recebendo adesão de número crescente de países, congregando praticamente todos os Ministérios



OBSERVADR





da Cultura do continente e, no processo de reestruturação, realocou sua sede para a cidade de Panamá.

Um marco importante do debate internacional foi estabelecido em 1986, quando a UNESCO publica o *Marco de Estatísticas Culturais*. Busca estimular a sistematização de informação criando, em 1999, o Instituto de Estatísticas (UIS), onde a ONU armazena estatísticas mundiais nos campos da educação, da ciência e tecnologia, da cultura e da comunicação, contribuindo para inovações, p.ex. na França, onde foram criadas as contas satélite da cultura.

Os pesquisadores reunidos pelo CAB buscaram desenvolver um modelo de valoração adequado aos países andinos, no âmbito do projeto *Economia e cultura* financiado pelo governo de Espanha e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em 1999, foi publicado primeiro estudo com dados compilados em cinco países, Equador, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela. Estimulando o governo da Colômbia e o BID para realização da conferência *O terceiro lado da moeda*, em maio de 2000 (REY, 2018), que disseminou o debate por vários países do continente. Em 2003, foi publicado o primeiro estudo de caráter nacional sobre os impactos econômicos da cultura na Colômbia, seguido de um manual para valoração de festas e celebrações coletivas (MALLARINO et al., 2004).

Em 2008, o CAB publica manual metodológico para introdução das contas satélite no sistema estatístico nacional, iniciadas pelo Chile e Argentina (CAB, 2008). O objetivo consiste em mapear fontes de financiamento públicas e privadas da cultura, bem como os produtores, a diversidade da oferta, mercado de trabalho e especificidades do mercado cultural nacional. A ampla aceitação do instrumental no continente fomentou a revisão e atualização para um guia metodológico (CAB, 2015).

Foi neste período que o Ministério da Cultura do Brasil travou conhecimento com o debate latino-americano e manifestou interesse em adotar a metodologia de contas satélite da cultura. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) iniciou, em 2004, a coleta de dados e a publicação de indicadores culturais. O processo passou por reformulação, entre 2006/07, dada a nova Classificação Nacional de Atividades Econômicas. O Instituto de Economia Aplicada (IPEA) elaborou um índice de desenvolvimento cultural para os municípios (DA SILVA; ARAÚJO, 2010). Após ajustes no marco central das contas nacionais, o Ministério da Cultura, em 2011, criou um grupo executivo para a metodologia das contas satélite. Entre 2013 e 2015, foi realizada uma revisão de modelos existentes de contas satélite com o apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e o IBGE retomou a aferição (IBGE, 2019).

Este processo culminou, em 2015, em seminário internacional realizado em Brasília para lançamento do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). Fomentando a instalação de Observatórios da Economia da Cultura em universidades federais. Em 2017, o Observatório da Cultura da UFRGS publicou o *Atlas econômico da cultura brasileira* em dois volumes (VALIATI; FIALHO, 2017).

### **A relevância da dinâmica de festas e celebrações coletivas**



OBSERVADR





Em estudo pioneiro para o CAB, Mallarino et al. (2004) registram festas populares tradicionais como construções simbólicas nas quais se manifestam as crenças, os mitos, as concepções de vida e de mundo do imaginário coletivo. A celebrações, os rituais públicos e as festividades estão associadas, tanto a etapas do ciclo de vida individual, como da econômica, das crenças religiosas e da ação política. São transmitidas por tradição oral e sua origem se apaga no tempo.

Em coletânea sobre tradições em Bogotá, Pérez (1998) enfatizara que nas festividades e celebrações coletivas são internalizados elementos antagonistas e contrários: a representação que a sociedade tem sobre si mesma, bem como a possibilidade de curta ruptura dessa representação, dando o caráter subversivo e carnavalesco às festas coletivas. A celebração coletiva detém, assim, duplo propósito, por um lado integra o que é oposto, por outro lado concede voz à subversão.

Cada festa ou celebração pública decorre de um celebrante, pessoa física ou jurídica, que representa a coletividade e coordena as ações, em especial os investimentos, necessários para a organização do evento. Mallarino et al. (2004) ressaltam que em celebrações coletivas estão sempre em jogo interesses grupais, em coesão ou em oposição uns aos outros, que demandam habilidade do celebrante para não colocar em risco o evento pela explosão de conflitos inerentes à festividade.

A celebração coletiva cria um hiato particular no tempo e no espaço, possibilita aos participantes criar temporariamente uma realidade paralela, onde tudo parece possível. O comportamento permitido em uma festa não segue necessariamente a conduta cotidiana do indivíduo, sendo decodificado e aceito pelos demais participantes naquele momento.

O que destaca a festa é o celebrante, e o que lhe concede durabilidade é a hospitalidade e generosidade pelo celebrante, seja pessoa física ou jurídica. Todas festividades públicas possibilitam trocas sociais, econômicas e políticas, que posteriormente podem se converter em relações sociais ou comerciais duradouras e contribuem, assim, para o prestígio e o capital social do festeiro. Em celebrações imemoriais, tanto divindades como humanos, cantam, dançam e comem. A preparação da próxima festa inicia quando se encerra a celebração atual e, para alguns celebrantes, a organização e a coordenação de festas pode se transformar em uma profissão (MALLARINO et al., 2004).

### **Instrumentos para valoração econômica de manifestações culturais**

Para promover a mensuração da cultura com rigor estatístico, a UNESCO utiliza a definição da Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, considerando o conjunto de características materiais, intelectuais, emocionais e espirituais de uma sociedade que, unido à arte e à literatura, engloba estilos de vida, valores, tradições e crenças (UNESCO, 2001). Portanto, um amplo desafio de mensuração na escala nacional.

A valoração de uma manifestação em particular do patrimônio cultural - para além do ensaísmo - representa igualmente um desafio, dado seu caráter único e imensurável como um bem público, não de mercado. Pesquisadores do CAB (MALLARINO et al., 2004) argumentam que devemos buscar a equivalência razoável em valor monetário, não importando a exatidão aritmética, mas a



OBSERVADR





ordem de grandeza do bem cultural. Há necessidade de conviver com certo grau de subjetividade na valoração.

A valoração econômica de uma celebração, um patrimônio imaterial, pode partir da mensuração dos fluxos econômicos envolvidos, da estimativa do aporte de investimento por parte dos celebrantes e da classificação da percepção dos integrantes para o valor potencial daquele bem. A ciência econômica apresenta diversas ferramentas para estimativa de bens e serviços não comercializados no mercado (MOTTA, 1997; MACHICADO; GOMEZ, 2015), sintetizados a seguir.

Modelos de preferências declaradas: utilizam preço reais do mercado e procuram inferir as preferências individuais mediante aplicação de questionário a amostra de usuários. Utilizam como base de cálculo:

- Método de valoração contingente: pesquisa amostral para identificar, em termos monetários, as preferências individuais em relação à celebração que não tem valor de mercado;
- Método de escolha: apresenta ao respondente cenários alternativos e solicita que escolha a pontuação da sua preferência com base na situação corrente do bem ou serviço cultural.
- Modelos de preferências reveladas: estimam o valor de um bem indiretamente, por meio de uma função da produção hipotética do bem. Assim, para os métodos de mercado de bens substitutos são utilizados para base de cálculo:
- Método de custo de viagem: quantifica os investimentos necessários à preparação e deslocamento para participar de uma celebração;
- Método de preço hedônicos: divide o bem ou serviço cultural nos atributos que o compõem e valoriza cada um deles em consonância com os preços observáveis no mercado e de acordo com as preferências do usuário;
- Método de preços de bens complementares: utiliza técnicas padrão da economia para a aferição dos benefícios econômicos de bens e serviços complementares à manifestação cultural;
- Método de preços substituto: afere o valor de um bem ou serviço pelo custo de ser substituído por recurso semelhante conhecido no mercado.

A pesquisa ora em curso, entre 2019 e 2020, está aplicando conjunto de métodos diretos e indiretos a uma amostra de trinta terreiros do Batuque, em Porto Alegre. Foram aplicados 31 questionários junto a pais-de-santo, bem como 392 fiéis, estimando investimentos realizados bem como custos de manutenção das casas de religião e suas celebrações.

Cuando se trata de valorar económicamente el patrimonio cultural hay dos aspectos principales a tener en cuenta: el impacto de los flujos económicos que causa el consumo del bien o manifestación patrimonial derivado de su uso, y la valoración del no-uso o valoración intrínseca. (MACHICADO; GOMEZ, 2015, p. 39).

O pressuposto da valoração decorre da hipótese de que a sustentabilidade de uma casa de religião, do patrimônio imaterial ali agregado, depende da atribuição de valor pela comunidade que dela usufrui e, portanto, que a sustenta. A celebração religiosa, denominada de “festa” pelos fiéis, mobiliza recursos humanos, materiais e financeiros administrados pelo celebrante, o líder da



OBSERVADR





casa, o pai ou mãe-de-santo. A celebração contribui para o desenvolvimento econômico, social e cultural daquela comunidade, o que se traduz no retorno regular dos fiéis.

### **Porto Alegre de matriz africana**

Registram, Oro (2012) e Tadvald (2016), que o município de Porto Alegre contava 1,5 milhões de habitantes de acordo com o Censo de 2010. No Censo de 1991, o número de moradores auto-declarados como pertencentes à religião de matriz africana foi de 33 mil pessoas, cerca de 2,6% da população da capital. No Censo de 2010, este número subiu para 95 mil praticantes de religiões de matriz africana, o que representa 6,7% da população. O que significa um incremento de 189% em duas décadas, registrando a dinâmica das religiões de matriz africana no município. O censo das casas de religião de matriz africana em Porto Alegre, em 2008, localizou 1.028 terreiros, em média cada templo congrega 73 adeptos.

Oro (2012) aponta quatro fatores para a expansão do número de adeptos. A primeira seria a histórica diversidade religiosa na capital. O segundo fator seria a contradição entre as escolhas individuais da identidade na cidade, fortemente marcada pelo predomínio do Tradicionalismo gaúcho que não é unânime. O terceiro fator seria a menor estigmatização das religiões de raiz africana junto à opinião pública. O quarto fator seria a crescente integração de outros grupos étnicos.

### **Descrições coletadas sobre a base material do Batuque**

Pernambuco (2019a, p. 49) enfatiza, “o mercado é o início obrigatório para o estudo dos cultos afro-brasileiros”. O autor registra que na África rural, a feira ou o mercado da aldeia representavam ponto central de convergência da população em certos dias da semana, e ainda hoje ocupa o imaginário do Batuque.

Invariavelmente localizado no centro do núcleo urbano, a feira era lugar espaço de encontro e troca de mercadorias, informações e ideias. Efetuavam-se transações visando a aquisição de animais destinados ao sacrifício ou de materiais religiosos não fabricados na região. Tais operações ocorriam no sistema do escambo ou pela aquisição em moeda corrente conhecida como búzios.

De acordo com o autor, a pesquisa sobre o mundo afro-brasileiro deve iniciar pelo mercado público. Pernambuco (2019a) ressalta que tanto nos mercados da Bahia, em Pernambuco ou no Ver-o-Peso de Belém do Pará, são encontrados os materiais necessários para as obrigações, qualquer que seja a modalidade do culto. As trocas efetuadas nos mercados, seja em mercadorias, seja em informações, desejos e sentimentos, constituem o movimento da vida dos fiéis, portanto subordinado aos Orixás. Em mercados antigos, existe ao lado da entrada um espaço para tributos a quem é senhor das passagens.

O aspirante à iniciação religiosa recebe uma lista do material necessário e, acompanhado de um iniciado mais antigo, desloca-se ao mercado em busca de produtos que ainda não possuem significado pleno, daí o acompanhamento de um irmão experiente. Após esse primeiro “passeio”, irá voltar rotineiramente aos locais de comércio visando à aquisição de material para “trabalhos” e as cerimônias festivas (PERNAMBUCO, 2019).



OBSERVADR





Com base em mais de duas décadas de observação participante, o antropólogo Corrêa (2005) oferece registro detalhado que no Batuque em Porto Alegre, a culinária de origem africana tem uma característica especial: uma parte dela foi popularizada e adotada também pela sociedade envolvente. Outro segmento é de natureza exclusivamente ritual, sagrada, na medida em que divindades e demais entidades comem, sendo o alimento o principal bem simbólico que os fiéis lhes oferecem. O alimento constitui fator mediador das relações entre o mundo dos homens e o sobrenatural.

O autor continua seu relato, de que o afiliado ao Batuque classifica os alimentos em duas categorias: as comidas “de obrigação” e as comidas “brasileiras”. Brasileiras são as que não se preparam com fins rituais, como é o caso do churrasco. Essa ideia de brasileiro e não-brasileiro apareceria ainda em outras expressões, remetendo para a questão da identidade do grupo. Os fiéis dizem pertencer à religião “africana”; o termo “festa” significa, automaticamente, cerimônia litúrgica, enquanto que uma festividade comum é chamada de “festa brasileira”.

O autor relata a necessidade de confeccionar um grande volume de comidas determina que seja reservado um espaço para as instalações da cozinha, equipada com panelões, fogões de grande porte e grande volume de pratos. Casas de culto possuem duas cozinhas, uma para “a religião” e outra para o dia-a-dia. O autor ressalta ainda, que os fundadores do Batuque não encontraram todo os ingredientes que utilizavam na África para sua prática ritual e aproveitaram os ingredientes na cozinha gaúcha, seguidamente combinando-os de forma diferente, de modo a elaborar uma cozinha ritual própria.

Machado (2015) ressalta que no preparo de uma festa, entre as despesas previstas devem ser incluídos os convites pessoais a pais e mães-de-santo especialmente considerados pela senioridade, para os quais devem ser providenciados o transporte e a acomodação. Se houver pernoite, estes convidados de hora recebem as melhores acomodações. Cadeiras especiais são colocadas no salão, os alimentos são servidos em bandejas separadas com as melhores louças da casa e a bebida é servida em taças.

Para Corrêa (2005), o universo da cozinha do Batuque constitui uma amostra da culinária de cada uma das etnias formadoras da população gaúcha, tal como uma radiografia desta. Por um lado, assinala o caráter regional do Batuque, por outro lado, evidencia a integração de seus devotos no campo cultural rio-grandense.

Conquanto o Batuque seja uma religião de trabalhadores, seu ritual tem significativo custo de manutenção pela necessidade de confeccionar pratos rituais. Os mercados em cidades gaúchas abrigam estandes, com preços diferenciados, destinados especialmente ao culto. Um pai-de-santo tem, assim, de fazer adequada gestão de capital de giro ao longo do ano para poder promover as solenidades rituais de seu templo.

Os respectivos filiados também contribuem, mas sua contribuição é menor. Seria comum que os pais-de-santo ajudem seus 'filhos' de menor renda a darem de comer a seus santos. No dia da festa, todos –mesmo visitas - comem sem pagar, sendo que casas de religião de maior porte po-



OBSERVADR







dem reunir até 400 pessoas em uma única celebração. Como se não bastasse, cada participante leva para casa um pacote no qual encontra porções das principais comidas preparadas.

### **A transnacionalização do Batuque: uma religião em movimento**

A publicação da coletânea *The Diaspora of Brazilian Religions*, organizado por pesquisadora brasileira em universidade da Austrália (ROCHA; VÁSQUEZ, 2013), reforçou o interesse internacional sobre a expansão global de religiões brasileiras. Entre outros, analisa a expansão do culto do Santo Daime na Holanda, a Umbanda no Japão e as cerimônias do Vale do Amanhecer em Atlanta/EUA. O sociólogo argentino Alejandro Frigerio contribui na obra com síntese de suas pesquisas acerca da expansão do Batuque no Uruguai e na Argentina.

Frigerio (2013) contabiliza mais de 2 mil terreiros na Argentina. O autor ressalta que a narrativa cultural dominante na Argentina, em especial em Buenos Aires, não valoriza a mestiçagem, como no Brasil, mas reforça o branqueamento e homogeneidade da população. As religiões afro-gaúchas, introduzidas em Montevideo nos anos 1950, com expansão para a Argentina na década seguinte, possibilitaram a uma parcela da juventude portenha a construir uma identidade alternativa, valorizando raízes africanas e tendo Porto Alegre como seu polo dinâmico para a “reafricanização”.

Las religiones afro-brasileras (Umbanda, Batuque, Quimbanda) se han convertido en una opción atractiva para vastos sectores medio-bajos y -sobre todo- populares en el Gran Buenos Aires. El candombe afro-uruguayo dejó de ser una manifestación cultural de inmigrantes, como fue a fines de la década de 1980, y actualmente forma parte de la cultura juvenil porteña. Los afro-argentinos, invisibilizados durante casi un siglo, han comenzado a reclamar por sus derechos y han logrado incluir una pregunta sobre afro-descendencia en el censo nacional de población 2010. (FRIGERIO; LAMBORGHINI, 2011, p. 22).

Os autores enfatizam as peculiaridades do fenômeno, pois a expansão do Batuque na bacia do Prata não se deu como parte de processo de migração de brasileiros que levaram sua religião, mas como processo de busca por identidade por parte de uruguayos e argentinos que viajavam a Porto Alegre para participar de festas e celebrações em terreiros.

Com o passar do tempo, os adeptos passaram a custear as viagens de pais e mães-de-santo gaúchas a suas cidades para a celebração dos rituais de iniciação e o posterior estabelecimento de casas da religião nas periferias das respectivas capitais. De Montevideo, a comunidade do Batuque se expandiu à Venezuela. Constituiu-se, portanto, em um processo social complexo, de um fluxo cultural que envolve elementos religiosos, materiais e sociais na construção de identidades e novas tradições.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No âmbito da pesquisa em curso, ao longo de 2020, foram aplicados questionários a líderes religiosos e frequentadores de uma amostra de trinta terreiros no município de Porto Alegre. O objetivo consiste em obter não valores monetários exatos, mas em valorar esta manifestação cultural em seu dinamismo de mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros a favor de cele-



OBSERVADR





brações generosas para com os participantes, contribuindo para a construção de identidades conforme importa para Furtado. Criando senso de comunidade, de pertencimento, possibilitando acolhida a grupos frequentemente marginalizados pela violência simbólica registrada por Bourdieu pela sociedade “branca europeia” e “gaúcha” que permeia cotidianamente o discurso cultural dominante a quem não se sente representado neste quadro explicativo.

As ciências sociais têm tradição no estudo do Batuque sob a lente sociológica ou antropológica, manifestando-se em ensaios e descrições etnográficas. No contexto da dinamização do cenário cultural brasileiro pela integração com a obra do Convenio Andrés Bello para valorização da economia da cultura, o Observatório da Cultura/UFRGS trouxe ao Rio Grande do Sul novos olhares e instrumental econômico para analisar e dar visibilidade a manifestações culturais.

Entre as novas ferramentas, destacamos a adaptação de métodos econômicos de valoração de bens imateriais e serviços intangíveis – utilizados para valoração de serviços ambientais no estudo da ecologia - adaptados por pesquisadores coordenados pelo Convenio Andrés Bello para a valoração de manifestações culturais latino-americanas. Essencialmente, os modelos de preferências reveladas e de preferências declaradas mediante obtenção de informações qualificadas junto a 423 praticantes da celebração do Batuque, que serão utilizadas na interpretação dos dados na segunda etapa da pesquisa.

A celebração do Batuque enriquece e diversifica o campo em conflito de construção de identidade e de pertencimento na região metropolitana de Porto Alegre. Esta religião afro-gaúcha tem demonstrado vitalidade ao superar as fronteiras étnicas e incorporar número crescente de praticantes apesar do histórico de perseguição e preconceitos.

## REFERÊNCIAS DE LITERATURA

BARBOSA, F. O IPEA e a economia da cultura. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, v. 23, Economia da Cultura, p. 147-159, dez. 2017/mai. 2018.

BORJA, B. Desenvolvimento e política cultural: reflexões de Celso Furtado no caminho do Ministério da Cultura. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 25, p. 39-56, jul./dez. 2019.

BOURDIEU, P.; WACQUANT, J. **Respuestas**: por una antropología reflexiva. Tradução Hélène Dion. México: Grijalbo, 1995.

CAETANO, J.; MISSIO, F. Notas sobre o papel da cultura no desenvolvimento em Celso Furtado. **Textos de Economia**, Florianópolis, v. 20, n. 1, p. 19-35, 2017.

CONVENIO ANDRÉS BELLO (CAB). **Guia metodológica para la implementación de las cuentas satélite de cultura en Iberoamérica**. Panamá, 2015.

CONVENIO ANDRÉS BELLO (CAB). **Cuentas satélites de cultura en Latinoamérica**: consolidación de un manual metodológico para la implementación. Bogotá, 2008.



OBSERVADR





CORRÊA, N. A cozinha é a base da religião: a culinária ritual no Batuque do Rio Grande do Sul. In: CANESQUI, A.; DIEZ GARCIA, R. (Orgs.) **Antropologia e nutrição: um diálogo possível**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005, p. 69-85.

CORRÊA, N. **O Batuque no Rio Grande do Sul: antropologia de uma religião afro-riograndense**. Porto Alegre: EdUFRGS, 1992.

DA SILVA, F.; ARAÚJO, H. (Coords.) **Indicador de desenvolvimento da economia da cultura**. Brasília: IPEA, 2010.

FRIGERIO, A. A transnacionalização como fluxo religiosos na fronteira e como campo social: Umbanda e Batuque na Argentina. **Debates do NER**, Porto Alegre, v. 14, n. 23, p. 15-57, jan./jun. 2013.

FRIGERIO, A.; LAMBORGHINI, E. Procesos de reafricanización en la sociedad argentina: Umbanda, Cadombe y militancias “afro”. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 8, n 16, p. 21-36, jul./dez. 2011.

FURTADO, C. Quem somos? [1984] In: D’AGUIAR, R. F. (Org.) **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

FURTADO, C. Discurso de posse. [1986] In: D’AGUIAR, R. F. (Org.) **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2012a.

FURTADO, C. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2007-2018**. Estudos e Pesquisas N. 42. Rio de Janeiro, 2019.

KORNIS, G. A cultura no pensamento (e ação) de Celso Furtado: desenvolvimento; criatividade; tradição e inovação. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 96, p. 165-171, 2012.

MACHADO, C. Lugares e objetos de memória no Batuque gaúcho. **Revista Religião e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 107-120, 2015.

MACHICADO, J.; GOMEZ, D. **Caracterización metodológica para una valoración económica del patrimonio cultural em Colombia**. Informe final. Bogotá: CAB, 2015.

MALLARINO, O.; ZULETA, L.; JARAMILLO, L.; REY, G. **La fiesta, la outra cara del patrimonio: valoración de su impacto econômico, cultural y social**. Bogotá: CAB, 2004.

MIGUEZ, P. Cultura, diversidade cultural e desenvolvimento. In: GUIMARÃES, P. et al. (Orgs.) **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014, p. 363-387.



OBSERVADR





MOTTA, R. **Manual para valoração econômica de recursos ambientais**. Rio de Janeiro: I-PEA; MMA; PNUD; CNPq, 1997.

OLIVEN, R. São Paulo, o Nordeste e o Rio Grande do Sul. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 397-409, 1993.

ORO, A. O atual campo afro-religioso gaúcho. **Revista Civitas**, Porto Alegre, v. 12, n. 3, p. 556-565, set./dez. 2012.

ORO, A. Religiões afro-brasileiras do Rio Grande do Sul: passado e presente. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 345-384, 2002.

PÉREZ, M. (Org.) **Fiesta y nación en Colombia**. Bogotá: Editorial Magisterio, 1998.

PERNAMBUCO, A. As religiões africanas no Rio Grande do Sul (Batuque). **Debates do NER**, Porto Alegre, v. 19, n. 35, p. 39-47, jan./jul. 2019.

PERNAMBUCO, A. Da importância dos mercados para as religiões afro-brasileiras. **Debates do NER**, Porto Alegre, v. 19, n. 35, p. 49-53, jan./jul. 2019(a).

REY, D. O desafio de visibilizar os efeitos econômicos da cultura: as contas-satélites de cultura. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, v. 23, Economia da Cultura, p. 192-200, dez. 2017/mai. 2018

ROCHA, C.; VÁSQUEZ, M. **The diaspora of Brazilian religions**. Leiden: Brill, 2013.

SILVA, A.; BARROS, L. Cultura e desenvolvimento: um estudo da perspectiva de Celso Furtado. **Revista Multiface**, Belo Horizonte, v. 2, p. 13-20, 2014.

TADVALD, M. Notas históricas e antropológicas sobre a Batuque no Rio Grande do Sul. **Estudos e Pesquisa em Religião**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 46-59, 2016.

THIRY-CHERQUES, H. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 27-55, jan./fev. 2006.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Universal Declaration on Cultural Diversity**. Paris, 2001.

VALIATI, L. Editorial aos leitores. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, v. 23, Economia da Cultura, p. 9-11, dez. 2017/mai. 2018.

VALIATI, L.; FIALHO, A. (Orgs.) **Atlas econômico da cultura brasileira: Metodologia I e II**. Porto Alegre: EdUFRGS, 2017.



OBSERVADR





**ST 1: ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**O PAPEL E A GESTÃO DAS UNIVERSIDADES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**THE ROLE AND MANAGEMENT OF UNIVERSITIES IN REGIONAL DEVELOPMENT**

Mônica de Fatima BERNO<sup>1</sup>, Rosenery Loureiro LOURENÇO<sup>2</sup>,

**Resumo:** A universidade é uma instituição social que comunica o funcionamento e a estrutura da sociedade. Nos últimos anos, sob a força do neoliberalismo, o ensino superior vem se aproximando de um modelo de mercantilização a fim de transformar o conhecimento em produto negociável. O papel da universidade pública, em tempos neoliberais, vem sendo discutido e sua contribuição para o desenvolvimento regional vem recebendo destaque, principalmente no tocante às pesquisas inovativas alinhadas aos meios empresariais, governamentais e à própria sociedade. Este artigo se propõe a refletir sobre o significado e a gestão da universidade, à luz do gerencialismo neoliberal, e os seus impactos para o desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Universidade pública. Reforma Gerencial. Desenvolvimento regional.

**Abstract:** University is a social institution that communicates the functioning and structure of society. In recent years, under the force of neoliberalism, higher education has been approaching a model of commodification in order to transform knowledge into a negotiable product. The role of the public university, in neoliberal times, has been discussed and its contribution to regional development has been highlighted, especially with regard to innovative research aligned with business, government and society itself. This article aims to reflect on the meaning and management of the university, in the light of neoliberal managerialism, and its impacts on development.

**Keywords:** Public university. Managerial reform. Regional development.

## INTRODUÇÃO

A universidade é uma instituição social que exprime, em certa medida, o funcionamento e a estrutura da sociedade (CHAUÍ, 2003). Nesse sentido, as ações da universidade devem ser voltadas para os projetos da sociedade, formando pessoas que possam contribuir nos campos sociais, políticos e econômicos.

Considerando que as mudanças na universidade deveriam acompanhar as transformações sociais, alguns de seus membros defendem um maior vínculo entre universidades e empresas (SILVA,

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. [monicaberno79@hotmail.com](mailto:monicaberno79@hotmail.com)

<sup>2</sup> Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. [roseneryll@gmail.com](mailto:roseneryll@gmail.com)



OBSERVADR





2012). A despeito dessa perspectiva, há outros pesquisadores que entendem a educação como investimento social e político (CHAUÍ, 2003), sob essa ótica o mercado e as interações empresariais não devem ter primazia nos direcionamentos da universidade. A partir do momento que os países da América Latina implementaram reformas administrativas fundamentadas em pressupostos neoliberais e incluíram a educação no escopo dessas reformas como estratégia para erradicação da pobreza, o ensino superior passou a ser uma estratégia para melhorar a qualidade, a eficiência e preparar a força de trabalho para o mercado (COSTA; SILVA, 2019).

Sob a força do neoliberalismo, o Banco Mundial publicou, em 1999, o *Documento estratégico del Banco Mundial: La educación en América Latina y el Caribe* em que aponta algumas diretrizes para o ensino superior, distanciando a universidade para um modelo de mercantilização a fim de transformar o conhecimento em produto negociável (COSTA; SILVA, 2019). Esse direcionamento parece fragilizar a universidade em seu papel social mais amplo, especialmente quando a importância da universidade para o desenvolvimento é considerada sob um conjunto complexo de impactos relacionados ao papel de formação acadêmica, cultural e cidadã do indivíduo, como nos mostram Hoff, San Martín e Sopeña (2011).

As autoras do presente artigo entendem que a universidade tem uma função social precípua, além disso, defendem a tese de que não se pode negar as possibilidades de contribuição das universidades para o desenvolvimento regional que está imbricado para além dos aspectos meramente econômicos. Conforme explanam Ferreira e Leopoldi (2013) desde a década de 1990 o modelo de desenvolvimento econômico tem enfatizado a eficiência de gestão e inovação para melhorar a competitividade das empresas e um conjunto de atividades de interação entre universidades e empresas tem sido estimulado. Nesse modelo a universidade tende a perder seu papel como instituição que tem a sociedade, como esclarece Chauí (2003), como seu princípio e referência e está inserida nas divisões sociais e políticas. Essa autora destaca ainda que a reforma do Estado transformou a universidade em uma organização social e nos convida a repensar a responsabilidade pública da universidade, o que requer uma recuperação de seu verdadeiro sentido e uma reflexão sobre sua existência no mundo onde está inserida.

Uma vez que o neoliberalismo propõe mudanças que atendem primordialmente ao capital, consideramos oportuno refletir sobre como a universidade pode se adaptar aos novos tempos e incluir novas práticas de gestão, mas sem perder sua identidade social e assim contribuir ao desenvolvimento regional para além dos resultados econômicos. Assim, o objetivo deste artigo é refletir sobre o significado e a gestão da universidade, à luz do gerencialismo neoliberal, e os seus impactos para o desenvolvimento. A contribuição desse artigo é discutir a universidade contemporânea sob o entendimento de que ela necessita de mudanças, além disso, não deve sacrificar a sua função social ou restringir seu papel no desenvolvimento.

Além dessa introdução o artigo tem outras quatro seções. Inicialmente discutimos algumas questões que permeiam a universidade pública no contexto da reforma gerencial brasileira. Depois, na terceira seção discorremos sobre o impacto das universidades no desenvolvimento, e na quarta seção abordamos diferentes lentes teóricas sobre o binômio universidade-desenvolvimento. Na quinta seção apresentamos as reflexões finais do artigo e por fim elencamos as referências.

## A UNIVERSIDADE PÚBLICA EM TEMPOS NEOLIBERAIS



OBSERVADR





A universidade é uma instituição que reflete a sociedade em que vivemos. Nesse ambiente de aprendizado, é natural que discussões, ideias conflitantes, saberes e reflexões diferenciados sejam um paralelo das ideias que permeiam a sociedade civil de uma nação. Contudo, nesse manancial de ideias, e com o advento de uma política neoliberal nas universidades (COSTA; SILVA, 2019; PIRES; REIS, 1999), alguns embates entre o significado e o compromisso social da universidade (CHAUI, 2003) tem vindo à tona, exprimindo um anseio sobre a real relevância desta.

Pires e Reis (1999) entendem que as instituições de ensino superior tem sido alvos de reformas políticas do projeto neoliberal, com a meta de transformar as universidades em empresas econômicas. A educação tem, então, um destaque estratégico na política neoliberal, sendo um direito social transformado num serviço social. Assim, esse “neoliberalismo acadêmico” trata a universidade como uma entidade “especializada e integrada aos circuitos de reprodução do capital” (COSTA; SILVA, 2019, p. 31).

Esse processo de política neoliberal desobriga o Estado a financiar as atividades das universidades. Com isso, tem-se uma procura por fontes alternativas de financiamento, o que colocaria em risco um dos princípios básicos da universidade: a autonomia (PIRES e REIS, 1999).

A autonomia universitária passa a receber outro tratamento sob o neoliberalismo. Uma vez que a universidade é mantida através de recursos públicos, o Estado é seu mantenedor e sob muitos aspectos, não toma a Educação como investimento. A autonomia, muitas vezes tratada como privilégio, é fundamental para a gestão universitária, pois permite que a universidade possa se estruturar a partir de suas próprias experiências (FERNANDES; GASPAS, 2018). Ressalta-se aqui que essa autonomia diz respeito às ações e fins próprios da universidade no que concerne ao ensino, à pesquisa e à extensão, sendo que “seus atos administrativos valem como lei e se não atentarem contra as leis maiores, não podem ser contestados pelo Estado” (FERNANDES; GASPAS, 2018, p. 221).

É necessária essa interação entre Estado e universidade, pois em teoria, esta última deve fazer um trabalho acadêmico alinhado ao desenvolvimento e comprometida com alternativas econômicas e sociais. De fato, a

autonomia universitária a ser expressa na "capacidade da universidade de decidir sobre seus destinos", não pode deixar de pensar na formação de seus profissionais em relação ao mundo que nos resta para viver, isso implica uma universidade comprometida com outras alternativas epistêmicas e econômicas (AGUILERA MORALES, 2016, p. 144, tradução nossa).

A propósito da autonomia, Chauí (2003) destaca que a mesma só será efetiva se as universidades recuperarem o poder de definirem suas próprias prioridades e linhas de pesquisa. Esta autonomia compreende três sentidos principais: a “autonomia institucional (autonomia em relação aos governos), autonomia intelectual (autonomia em relação a credos religiosos, partidos políticos, ideologia estatal, imposições empresariais e financeiras) e autonomia da gestão financeira que permite destinar os recursos segundo as necessidades regionais e locais da docência e da pesquisa” (CHAUI, 2003, p. 12).



OBSERVADR





Considerando que a universidade deva ser financiada para a garantia de sua independência e existência, alguns membros da academia defendem uma maior interação universidade-empresa, com vistas a alcançar financiamento para pesquisas inovativas (SILVA, 2012). Contudo, esse caráter de pesquisas em Produção e Desenvolvimento (P&D) não tem atraído empresas com o propósito de financiamentos de pesquisas. Na verdade, de acordo com Silva (2012) as empresas não buscam esse tipo de parceria, e os maiores valores para pesquisa e manutenção ainda são os repassados pelo Estado.

Silva (2012) ainda destaca que essa relação tende a se basear num modelo orientado como os que ocorrem em países de capitalismo avançado, levando a empresa a se tornar sinônimo da sociedade. Mas o papel da universidade está além disso, com forte importância na formação da cidadania e desenvolvimento da sociedade civil (DIAS SOBRINHO, 2015). De fato, essa responsabilidade é construída em uma sociedade discrepante, onde formação e conhecimento são por vezes tratadas como simples mercadorias. Porém, a

universidade é uma instituição da sociedade, com quem tem compromissos e responsabilidades ineludíveis. Recusá-los seria negar a sua essência e sua principal razão de ser. Sem sentido vital e valência social, não mereceria existir uma instituição criada e mantida pela sociedade para o bem de todos (DIAS SOBRINHO, 2015, p. 582).

Outro ponto que merece ser destacado diz respeito a pluralidade. Como já foi mencionado, a universidade é um espaço que acolhe diferentes pensamentos, ideologias, crenças, culturas, movimentos. Cada indivíduo que passa a fazer parte desse espaço, ainda que temporariamente, traz consigo sua própria história, com diferentes perspectivas sobre o ser e o pensar. Nesse sentido, Nogueira e Nogueira (2002, p. 33), apontam para a “diversidade interna do sistema de ensino. As escolas e os próprios professores, dentro delas, não seriam todos iguais”.

Obviamente que esta pluralidade também se aplica aos próprios gestores. Apesar de se esperar que estes sejam imparciais e lógicos no tocante ao planejamento e à gestão universitárias, estes indivíduos também carregam suas próprias ideias e crenças, e em alguns aspectos, sua formação ou pensamentos influenciam as práticas administrativas. Um exemplo disso está no estudo de Signorini (2018) o qual mostra que as propostas de internacionalização de uma universidade pública no interior de São Paulo, pelo período de dois reitorados, serviram para legitimar a gestão e reproduzir o poder institucional. Naquela instituição, observou-se um foco voltado para as disciplinas das ciências e tecnologias, no tocante à internacionalização.

Esse destaque excessivo da gestão para algumas áreas de conhecimento sugere a importância que se dá para algumas áreas suplantando outras, além disso, como explica Signorini (2018), este tipo de posicionamento das Instituições de Ensino Superior (IES) também pode refletir uma atenção voltada para áreas mais mercadológicas, cujos profissionais causem impacto imediato na sociedade.

Costa e Silva (2019) refletem sobre uma universidade que, através de uma “empresarialização” contém mecanismos que introduzem a lógica privada no público. Isso implica em uma incorporação de princípios de mercado nos seus processos de gestão.

Como a universidade pública da forma como foi criada no Brasil tende a ser conservadora (FALQUETO; FARIAS, 2013), o discurso de que é necessário adequar-se à uma gestão



OBSERVADR







## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

contemporânea (WERTHEIN, 2003 in FALQUETO; FARIAS, 2013) vem se fortalecendo, pois do contrário, a universidade poderá se tornar ineficiente com consequências diretas ao ensino. Falqueto e Farias (2013, p. 39) afirmam que é “necessário repensar sua gestão e combater características que prejudicam a sua dinâmica gerencial e a busca por resultados e eficiência”.

Uma vez que a universidade é financiada pela sociedade, e seu planejamento institucional está vinculado a orçamentos anuais, espera-se que a população possa relacionar a sociedade aos orçamentos universitários e que a universidade apresente seus resultados de forma transparente (CHAUÍ, 2003). No bojo da reforma gerencial no Brasil, várias propostas de melhorias para a gestão universitária e transparência das ações vêm sendo sugeridas, e incluem, por exemplo, gestão por competência, mapas estratégicos, novas perspectivas de governança e escritórios de gerenciamento de projetos, como é possível constatar nos estudos de Búrigo e Laureano (2013), Martins (2015), Sobreira e Domingues Júnior (2017) e Oliveira et. al., (2017). A maioria dessas propostas reúne elementos das reformas gerenciais preconizadas pela *New Public Management* (NPM) tais como descentralização, inserção de medidas de desempenho, melhoria na gestão contábil e financeira e maior uso de tecnologias (GRUENING, 2001). Avaliar o desempenho e inserir novas formas de controlar melhor o orçamento e os serviços públicos impactam a gestão pública (ABRÚCIO, 1997) e dependendo de como forem aplicadas, modificam a gestão universitária, a partir do gerencialismo, tanto positiva como negativamente.

Algumas pesquisas discutem que, com o passar dos anos, percebeu-se a necessidade de aperfeiçoar o modelo de gestão universitária e aplicar uma *governança* mais condizente com eficiência, qualidade nos resultados e boas práticas de transparência. Embora Sobreira e Rodrigues Junior (2017) tenham relatado que os gestores universitários têm aderido às práticas de governança nas IES, Cardozo (2012, p. 136) concluiu que “há carência de políticas e ações de governança relacionadas à qualidade do ensino”.

A universidade brasileira tem tido sua gestão transformada para adaptar-se às ferramentas gerenciais utilizadas na gestão privada, e estas por sua vez, divergem em muitos pontos da gestão pública. Como bem colocam Falqueto e Farias (2013), a reforma do Estado submete as universidades à uma lógica privada, dando ênfase aos princípios da competição e da valorização do “cliente-consumidor”.

Ao discutir a trajetória da universidade brasileira, Falqueto e Farias (2013) analisaram dois modelos de gestão pública, o burocrático e o gerencialista. Esses autores concluíram que esse modelo burocrático pode alcançar alto grau de eficiência, contudo, pode se perder em meio a distorções funcionais, como o excesso de normas e rigidez. O modelo gerencialista propõe um “ajuste das universidades à lógica do setor privado e assim, alterações em sua forma de gestão” (FALQUETO; FARIAS, 2013, p. 38).

Ao estudar o processo de formação de estratégias em instituições de ensino superior do Estado de Santa Catarina, De Marco e Fiates (2016) apontaram um aumento do número de IES públicas e privadas no país, que desencadeou um processo competitivo entre as mesmas. Esse ambiente pode, através de alguns agentes como sindicatos, clientes, concorrentes, políticas, variáveis econômicas, entre outros, influenciar as ações estratégicas das instituições. De modo geral, o processo estratégico das instituições analisadas refletiu um processo planejado, formal, com “tímida concentração no aprendizado e em certa medida, condicionada pelos dirigentes” (DE



OBSERVADR





MARCO; FIATES, 2016, p. 231).

Podemos conceituar como outro ponto de reflexão sobre a gestão gerencial a quantidade de docentes efetivos em uma universidade. Observa-se, nos últimos anos, um aumento do número de professores temporários. Estes, sem estabilidade financeira e sem as vantagens de um cargo do quadro permanente, vivem de forma instável, o que reflete em seu trabalho na docência. Fernandes e Gaspar (2018), em um estudo sobre autonomia e gestão universitária nas universidades paranaenses, relatam que o número de professores temporários nas universidades mais jovens é exponencialmente maior do que o número de professores temporários em universidades mais tradicionais. Nesse sentido é importante considerar a terceirização, tida como característica fundamental das premissas neoliberais. No projeto neoliberal, o docente vem sendo destituído da habilidade reflexiva e investigativa e a autonomia do professor universitário está se reduzindo a diversas formas de exploração, em razão do aumento da carga horária de trabalho e o estabelecimento de subcontratações (ANDRADE et al, 2018).

Com a expansão das universidades públicas nos últimos anos, principalmente com a criação de cursos de pós-graduação, observa-se um aumento exponencial das atividades docentes, da carga horária de trabalho e da pressão para a produção e publicação de artigos, elementos que apontam uma lógica de gestão voltada para resultados. Isso é o que alguns autores como Andrade et al (2018) chamam de lógica produtivista e que reflete a “mercantilização” da universidade e afeta a função social da instituição. Importa ainda reconhecer que alguns docentes consideram a intensificação da jornada de trabalho como algo inerente ao cargo. Outra parte, contudo, entende que as mudanças pelas quais passa a universidade pública, afeta negativamente a prática pedagógica e o trabalho acadêmico (GUIMARÃES e CHAVES, 2016).

Isso não quer dizer que as universidades públicas não devam se adaptar aos tempos atuais, e buscar atender as necessidades da sociedade (que é quem as sustenta) de maneira transparente e eficaz. Nesse entendimento, emerge o conceito de Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP) que consiste em uma área da IES que oferece alternativas para gerenciamento e busca as melhores práticas em termos de custos, prazos e qualidade de resultados. Como salienta Oliveira et al (2017), o EGP

é definido como uma unidade organizacional formalmente estabelecida cujas responsabilidades incluem: definir, padronizar e defender padrões, processos, métricas e ferramentas; oferecendo gerenciamento, treinamento e serviços de documentação; garantindo o alinhamento de iniciativas com a estratégia organizacional; escrever relatórios de progresso e acompanhamento e enviá-los para os patrocinadores (OLIVEIRA et al., 2017, p. 19, tradução nossa).

Ainda de acordo com Oliveira et al (2017), algumas universidades implantaram o EGP numa tentativa de garantir a eficiência de suas atribuições e de seu desempenho. Embora alguns dos escritórios pesquisados sejam específicos, como o caso da Universidade Federal do Pampa, cujo escritório é voltado para a área de Engenharia Civil, este tema tem sido recorrente em algumas instituições, uma vez que uma das funções do EGP é auxiliar gerentes, pesquisadores, setores e departamentos a instituir melhores práticas de gestão, de acordo com os princípios e estratégias das IES.

Buscamos destacar nessa seção, o quão importante é refletirmos sobre a mudança pela qual a



OBSERVADR





universidade brasileira passa. Os impactos da reforma gerencial se estendem desde a autonomia das IES, o que perpassa pela pluralidade de ideias e financiamento de atividades, até o modelo de gestão adotado, o qual tende a privilegiar o foco em resultados, altera as formas de contratação de professores é evidenciado em ferramentas como mapas estratégicos, gestão por competência, governança e EGP. Concordamos com Chauí (2003) que defende ser necessário adotar uma perspectiva crítica em relação a essas mudanças, para que a universidade pública não se submeta a critérios que servem apenas ao capital e não aos direitos dos cidadãos. Nas seções refletimos sobre como algumas pesquisas relacionam a universidade ao desenvolvimento.

## O IMPACTO DAS UNIVERSIDADES NO DESENVOLVIMENTO

Segundo Amaral Filho (2001), os novos modelos de desenvolvimento regional estão identificados com as ações de empresas e de instituições públicas, implicando numa relação de reciprocidade e com raízes profundas no território que acolhe tal relação, se tornando uma coletividade ativa de agentes públicos e privados. Ainda de acordo com Amaral Filho (2001) essa concepção de desenvolvimento regional só é possível na presença de três fatores: a) construção da confiança; b) bases concretas para a montagem de redes de comunicação; e, c) proximidade organizacional.

No Brasil, de acordo com Czernisz e Freiburger (2018), a aproximação entre universidade e desenvolvimento deu-se no ano de 2007, com a aprovação do Plano de Desenvolvimento Educacional. Este plano abrigava algumas ações, como o financiamento estudantil da educação superior, a qualificação docente e a contratação de professores para aumentar o número de vagas, ao menos nas universidades federais. Com a criação de novas universidades e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), ampliou-se o acesso à educação superior para os jovens, o que oportunizou inclusão social e consolidação do desenvolvimento regional.

Rolim e Serra (2015) salientam que as universidades vêm recebendo um papel de destaque no desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo, as universidades precisam fazer um melhor intercâmbio com a sociedade, no sentido de promoverem sua própria importância e seu potencial em prol do desenvolvimento regional. Existe a possibilidade de um entrelaçamento da academia com o empresariado, porém, as universidades precisam de iniciativa para acompanhar o setor produtivo.

Audy (2017) destaca uma “ecologia de inovação”, onde é possível incluir universidades, governos, empresas e pessoas compartilhando a missão da busca do desenvolvimento econômico e social. Esse ambiente de inovação seria o local onde o processo de atuação da universidade se manifesta com mais força, conectado com os meios empresariais, governamentais e a própria sociedade, ampliando suas missões básicas de ensino e pesquisa.

A Universidade então, começa a se transformar, a si e seu entorno, através desta nova missão – o desenvolvimento econômico e social. Audy (2017) também salienta que essa transformação evidencia um novo modelo de ambiente de geração de riqueza e crescimento econômico, um modelo com espaços físicos mais modernos e diferentes nomes, mas com um significado comum: os parques tecnológicos, científicos ou de pesquisa. Esses parques abrigam soluções inovadoras, ligações com os centros e laboratórios de instituições de ensino e pesquisa, com a



OBSERVADR





capacidade de gerar impacto nos locais onde se situam.

Um exemplo de parque tecnológico bem sucedido é o Parque Tecnológico de São José dos Campos, que abriga empresas líderes de produção, integrando empresas de alta tecnologia, universidades e institutos de pesquisas. Gerido pela Associação Parque Tecnológico de São José dos Campos, o Parque é exemplo de uma parceria benéfica para o desenvolvimento da cidade, com a governança exercida de maneira inter-relacionada (ZAMBANINI *et al*, 2018).

A interação da Universidade com a sociedade é fundamental para entendermos essa perspectiva voltada para o desenvolvimento. Além das vantagens que se apresentam inicialmente, como movimentação da economia local, Hoff, Sanmartin e Sopeña (2011) discorrem sobre os impactos positivos que uma universidade gera ao seu redor, a partir de sua implantação e a influência exercida por ela no ambiente cultural, ambiente empresarial, infraestrutura local, demanda agregada, além de dinamizar a economia regional e gerar emprego e renda. De todo modo, segundo constatam esses autores, quanto maior essa interação, melhores são os resultados.

Essas interações e seus impactos podem ser sentidos na perspectiva do desenvolvimento econômico e nas relações com a região onde está inserida (ROLIM e SERRA, 2015). De fato, os estudos de Hoff, Sanmartin e Sopeña (2011) demonstraram, a partir da observação de um campus da Universidade Federal do Pampa, impactos com efeitos imediatos nos setores imobiliários, gastronômico, comercial (fotocópias e livros), entre outros. Além disso, com a contribuição da universidade, o perfil da economia local muda, agregando valor e inovação. Isso gera avanços em termos de conhecimento e consciência regional, através do compromisso social da universidade (HOFF, SANMARTIN e SOPEÑA, 2011).

As relações entre entidades e segmentos diferentes que sinalizam com a capacidade de avanço da qualidade da educação e melhores condições de vida para a população são possibilitadas através de políticas educacionais, comumente tratadas como programas específicos de governos, e não de Estado (GOES e MACHADO, 2013). Nesse sentido, é primordial levar em consideração as especificidades de cada região para caracterizar essas políticas de acordo com os territórios.

Sob o argumento de que as universidades públicas não podem ficar isoladas, as parcerias surgem como novos olhares para o mercado, sobre o perfil de profissionais necessários para a sociedade, novos saberes e práticas de gestão. De Lima *et al* (2015) demonstram que a cooperação universidades x empresas é vista de forma positiva por seus dirigentes, mesmo que essas cooperações ainda sejam limitadas e formuladas informalmente.

Nesse contexto de cooperação, a universidade cria o conhecimento, e as empresas desenvolvem produtos inovadores, com capacidade de competir com o mercado internacional. Segundo Chais *et al* (2015), a interação universidade-empresa é um diferencial para impulsionar o desenvolvimento de uma região, principalmente o desenvolvimento tecnológico e econômico. Além disso, um dos pontos positivos gerados por este tipo de cooperação é o ajuntamento de conhecimentos, como boas práticas de gestão e disseminação de conhecimentos técnicos.

Contudo, embora observemos esforços para alterar o padrão de ensino, o patamar de influência da universidade no desenvolvimento ainda é pequeno. Embora a universidade deva formar egressos críticos e capazes de se inserir e transformar a sociedade, vemos algumas mudanças em



OBSERVADR





algumas áreas, como colocado por Schutzer e Campos (2014, p. 162): “Espera-se que o planejamento econômico do país integre o ensino superior de forma ampla e não apenas setorialmente, como se observou com a política industrial”, o que faz com que as universidades recebam críticas, por se distanciarem da realidade social.

Ademais, Schutzer e Campos (2014) veem uma relação entre universidades e capital humano para o desenvolvimento. À medida que o nível do ensino aumenta, conseqüentemente a capacidade intelectual dos egressos também aumenta, bem como a produção científica. Essa produção tem o potencial de contribuir para o setor econômico, no sentido de melhorar a qualificação da mão de obra brasileira, embora o número de egressos ainda não consiga suprir a demanda do mercado brasileiro.

Para Ferreira e Leopoldi (2013) é fundamental a articulação entre universidades e o poder público local, direcionados para atividades de inovação, que levem ao desenvolvimento, ou à políticas públicas voltadas para o desenvolvimento, mas evidencia-se a necessidade de líderes que pensem um planejamento estratégico e que “influenciem e inspirem pesquisadores a se engalarem nesse tipo de projeto” (FERREIRA e LEOPOLDI, 2013, p. 79).

Também é necessária, segundo Chais et al., (2015) que essa articulação esteja de acordo com as necessidades das empresas. Embora o empresariado acredite que as universidades que colaboram com as empresas contribuem para o desenvolvimento regional, um dos pontos destacados por Chais *et al* (2015), é a diferença de processos nos dois meios. Enquanto a universidade é morosa em seus processos, muito por conta da excessiva burocracia, as empresas normalmente possuem um formato mais ágil e competitivo. Outro ponto levantado por Chais *et al* (2015) foi que as pesquisas básicas e aplicadas possuem um distanciamento das necessidades do empresariado.

Gumbowsky (2015) destaca que quanto maior a contribuição da universidade para a sociedade, maior deve ser sua inserção regional, articulando-se com os municípios de entorno. Uma das formas de fazê-lo é através da pesquisa e extensão:

Assim, a pesquisa precisa estar atenta às problemáticas locais. Além da articulação ensino-pesquisa, esse conhecimento necessita extrapolar os espaços da universidade, chegando aos segmentos da sociedade que não têm a oportunidade de acessá-la, aí a extensão passa a constituir-se em um diferencial (GUMBOWSKY, 2015, p. 89)

Mas a contribuição da universidade para o desenvolvimento vai muito além de projetos de pesquisa. Como mencionado por Gumbowsky (2015), outras ações, que muitas vezes não são mensuradas, contribuem para o desenvolvimento: conferências e palestras com assuntos pertinentes à comunidade, acesso à biblioteca, que em cidades pequenas possui o acervo mais atualizado da região, exposições culturais e prestação de serviços à população, além, é claro, da ampliação do número de vagas na graduação e pós-graduação, atendendo aos anseios locais e regionais.

Contudo, há que se salientar que as interações entre ciência, pesquisas e tecnologias não são lineares, mas sim, complexas e podem ocorrer ao mesmo tempo. Audy (2017) destaca que o surgimento das atividades de pesquisa, a evolução da ciência e a inovação como determinantes do desenvolvimento econômico ocorreram de formas diferentes, em diferentes países. O surgimento de novos mecanismos e novos contextos de inovação faz as instituições repensarem



OBSERVADR





seus posicionamentos, gerando novas relações com governos, empresas e instituições. Essas mudanças geram “a necessidade de uma análise dos impactos na visão de futuro, na estrutura organizacional da universidade, nas suas unidades periféricas (na relação com a sociedade) etc.” (AUDY, 2017, p. 81).

Assim, a articulação e cooperação entre universidades e instituições públicas e privadas pode ser a chave para o crescimento de uma região, sendo que o Estado tem papel fundamental nessas articulações “possibilitando maior desenvolvimento tecnológico, competitividade, valor agregado, qualificação de pessoas e produtos, novos saberes e novas práticas na gestão das IES, das empresas e da gestão pública” (DE LIMA *et al.*, 2015, p. 54).

## **OUTRA PERSPECTIVA PARA RELAÇÃO UNIVERSIDADE-DESENVOLVIMENTO**

Apesar de muitos autores destacarem o desenvolvimento conduzido pelas universidades essencialmente sob a perspectiva econômica, há que se salientar os diferentes aspectos sobre desenvolvimento. Ferreira (2013) propõe uma análise sobre as relações entre o papel da escola e as desigualdades sociais no contexto do capitalismo, apontadas pelo sociólogo Pierre Bourdieu. Esta análise reflete que as condições de participação social dos indivíduos baseiam-se numa chamada “herança social” que se reproduz de forma contínua numa sociedade, e de que esses indivíduos atuam conforme as possibilidades que possuem.

Podemos transpor as ideias de Bourdieu (2007) sobre a escola para a universidade. Bourdieu (2007) esclarece que as oportunidades de acesso ao ensino superior são resultado de uma seleção que, ao longo da escolaridade, pesa de forma desigual sobre os sujeitos das diferentes classes sociais. Bourdieu (2007) ainda traz o conceito de herança cultural das classes sociais, que é responsável pela diferença inicial das crianças diante da experiência escolar e por suas taxas de êxito. Isso se reflete nas taxas de acesso ao ensino superior, pois um jovem da camada superior da sociedade tem oitenta vezes mais chances de entrar na universidade do que o filho de um assalariado agrícola ou o filho de um operário.

Conforme Costa e Silva (2019) organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento passaram a orientar, a partir da década de 1990, uma educação mais fortalecida e de qualidade nas propostas de reforma neoliberais dos países da América Latina, destacando a importância da educação como estratégia para o crescimento econômico.

Ora, Ferreira (2013) relata que no Brasil, a educação de qualidade é privilégio de poucos que podem arcar com seus altos custos. É necessário então, uma leitura reflexiva sobre a educação, apontada como potencializadora de transformações, mas que, à luz da leitura de Pierre Bourdieu, traduz as limitações da educação, carregando as desigualdades de uma complexa conjuntura política, social e econômica (FERREIRA, 2013).

Isso pode ser refletido numa forma diferente de se pensar o desenvolvimento, ao tratar-se o desenvolvimento como um aspecto de um conjunto maior de necessidades, que dê oportunidades de escolhas aos indivíduos. Ferreira (2013) traz a ideia de Bourdieu, de que a escola traduz as desigualdades dos círculos sociais. Nesse sentido, Sen (2010) já apresentava a noção de que as capacidades de escolhas de um indivíduo estão relacionadas com suas liberdades individuais,



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

liberdades que são garantidas por segurança, saúde, saneamento, educação e demais atividades que garantam o exercício da cidadania para uma pessoa.

De fato, Nogueira e Nogueira (2002) destacam a obra de Bourdieu como uma proposta original que abstraiu da escola o papel central no processo de superação do atraso econômico. A ideia de que por meio da escola pública e gratuita se garantiria a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos entrou em crise nos anos 60 ao reconhecer-se que o desempenho escolar depende não somente dos dons individuais, mas também da origem social dos alunos, da etnia, local de moradia, entre outros (NOGUEIRA; NOGUEIRA, 2002).

Há várias teorias que versam sobre desenvolvimento regional (BELLINGIERI, 2017; MADUREIRA, 2015), conseqüentemente, isso também torna difícil definir quais os atores imprescindíveis para este processo. Madureira (2015) também retrata a relevância das universidades para o desenvolvimento regional. Entrementes, a própria UNESCO (2012) destaca a importância da universidade para o desenvolvimento, especialmente no tocante à produção científica, sendo necessário reforçar a investigação científica e tecnológica, para vencer o atraso em relação aos países desenvolvidos, com a ressalva de que também é necessário fortalecer a integração entre universidade e outras instituições públicas e privadas.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Bellingieri (2017) considera que, apesar de o conceito de desenvolvimento ter evoluído, as teorias do desenvolvimento ainda são limitadas, não conseguindo determinar, satisfatoriamente, como e por quê o desenvolvimento ocorre. Há diversos paradigmas de desenvolvimento e uma superposição deles, e o crescimento econômico, embora necessário, não é suficiente para o desenvolvimento (BELLINGIERI, 2017). Contudo, Madureira (2015) ressalta que as teorias de Perroux, Myrdal e Hirschman contribuíram e inspiraram políticas públicas de desenvolvimento regional.

Há que se salientar que a educação não é em si mesma a solução para todos os problemas do desenvolvimento. Os projetos de reformas neoliberais ainda não alteraram completamente a natureza das instituições de ensino superior, mas avançaram numa forma de privatização implícita e indireta (COSTA; SILVA, 2019). De todo modo, é necessário a universidade adaptar-se ao mundo atual, sem perder a sua essência de instituição social, de forma a edificar um sistema de ensino o mais democrático possível (MENDES; SEIXAS, 2003).

Destacamos nesse artigo que o neoliberalismo trouxe com força o gerencialismo para as universidades brasileiras, e isso fez com que as universidades passassem a ter comprometida a sua autonomia, adotassem sistemas de controles gerenciais próprios de organizações privadas que em certa medida podem compreender a missão da universidade junto a sociedade. A gestão focada em resultados, por exemplo, tem se mostrado perigosa por colocar docentes e discentes sob o foco do produtivismo, por gerar adoecimento e comprometer a qualidade da educação por meio de contratações e terceirizações das atividades universitárias. Além disso, a universidade muitas vezes é considerada como agente de desenvolvimento regional apenas sob o prisma de crescimento econômico, outras faces do desenvolvimento são negligenciadas na medida em que se prioriza apenas o que as empresas querem.



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Dentro do ideário neoliberal, vem a desobrigação do Estado com o financiamento das atividades das universidades públicas. As reformas pretendidas para a educação superior têm a intenção de descaracterizar as instituições de ensino, submetendo-as a novas formas de organização do capitalismo (PIRES, REIS, 1999). Nesse sentido, o ensino superior passa a ser tratado como gasto e o aluno passa a ser visto como cliente.

A universidade, mesmo como instituição social, pode colaborar para o avanço da inovação e do conhecimento. Um dos caminhos para este processo é a colaboração entre universidades e demais instâncias da sociedade. Essas parcerias precisam alcançar a investigação científica, para que ocorra além da pesquisa básica, a pesquisa aplicada, sem deixar de lado as ações de extensão. Não é um caminho fácil, pois para isso a universidade precisa estar entrelaçada com o setor empresarial, sem deixar de lado sua função social.

Assim, observa-se que as universidades têm a sua frente uma série de desafios para aumentar sua relevância no cenário econômico e social, de forma a alavancar o desenvolvimento regional. Tal desenvolvimento necessita articular os territórios e levar em conta as especificidades locais e seus pontos fortes, que podem ser utilizados para soluções satisfatórias e adequadas. Nesse entendimento, a universidade, através da inovação, da pesquisa, do ensino e da extensão seria apenas um dos aspectos a alavancarem o desenvolvimento, contrária à ideia de que ela, por si só, seja capaz de desenvolver, sozinha, um território.

Por fim, uma vez que nos propusemos por meio desse texto a refletir sobre o significado e a gestão da universidade, à luz do gerencialismo neoliberal, e os seus impactos para o desenvolvimento, consideramos necessário enfatizar a importância da universidade repensar suas práticas formativas e a suas ações de intervenção na sociedade. Nesse sentido, cabe aos gestores universitários, professores e pesquisadores ponderarem sobre como os resultados e as pressões da filosofia neoliberal podem sutilmente distanciar a universidade de sua missão. Além disso, uma vez que a universidade se vê pressionada a contribuir para o desenvolvimento de uma região, dependendo de sua postura e ações, bem como da relação estabelecida com empresas e agentes públicos e privados, ela poderá fortalecer um pseudodesenvolvimento que tenderá a servir apenas aos objetivos capitalistas de grandes corporações.

Os processos de formação educacional da sociedade têm sido chamados, por Silva (2014), de semiformação, uma forma de controle social e econômico do capitalismo. A semiformação, segundo a autora, é refletida no alinhamento de política educacional no Brasil com as reformas neoliberais, pois estas não tem permitido a emancipação e o desenvolvimento social do cidadão. “O projeto neoliberal para a educação nacional, fez com que as instituições escolares viessem a se transformar em *locus* de produção da capacidade de trabalho sem, contudo, garantir a formação plena de um indivíduo crítico, reflexivo e emancipado” (SILVA, 2014, p. 10).

Além disso, a autora destaca que não obstante a reforma da educação sob os pressupostos neoliberais defendam “universalização, qualidade, equidade e eficiência dos serviços educacionais” a realidade tem evidenciado que antigos problemas na educação tem sido agravado, como por exemplo “baixos índices de qualidade e aprendizagem escolar, o absentismo dos estudantes pelo seu processo de formação e a proliferação de analfabetos funcionais” (SILVA, 2014, p. 10).



OBSERVADR







Sob uma perspectiva crítica, o reflexo desses problemas nas escolas reproduz-se na universidade, que também pode ser considerado como um lócus ideológico de neoliberalismo para a reprodução das estruturas sociais, inclusive quando se engaja no desenvolvimento regional. É nesse sentido que Corona e Almeida (2004) argumentam que a teoria da reprodução social de Pierre Bourdieu “contribui para a reflexão crítica do desenvolvimento, demonstrando que há um arbitrário cultural (eurocentrista) que condiciona nosso entendimento sobre o desenvolvimento e a relevância dos agentes sociais que, a partir de sua cultura (*habitus*) construída ao longo de sua vivência social, jogam ativamente no processo de desenvolvimento” (CORONA; ALMEIDA, 2004, p. 29).

Finalizamos nossas reflexões com um questionamento: se a universidade contribuir para reproduzir as desigualdades existentes, como poderemos defender que o desenvolvimento que se tem alcançado oferece as liberdades, para utilizar os termos de Sen (2010), que os indivíduos de uma sociedade necessitam?

## REFERÊNCIAS DE LITERATURA

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, n. 10, 1997.

AGUILERA MORALES, A. Autonomía universitaria: asunto público de interés privado. **Rev. colomb. educ.** Bogotá, n. 70, p. 125-148, Junho 2016. Disponível em <<https://bit.ly/2wNyRuH>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e políticas públicas-PPP**. N. 23. Ipea. Jun 2001. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/78/89>>. Acesso em 28 mai. 2019.

ANDRADE, J. M. et al. Terceirização e Precarização do Ensino Superior No Brasil: Uma Revisão De Literatura. **Br. J. Ed., Tech. Soc.**, v.11, n.3, Jul.-Sep., p.393-403, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3dDPQ3e>>. Acesso em 29 jan. 2020.

AUDY, J. A inovação, o desenvolvimento e o papel da Universidade. **Estud. av.**, São Paulo, v. 31, n. 90, p. 75-87, Maio 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3dELdpk>>. Acesso em 07 fev. 2020.

BELLINGIERI, J. C. Teorias do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE - Ano XIX – V. 2 - N. 37 - Agosto de 2017 - Salvador, BA – p. 6 – 34.**

BORDIEU, P. **Escritos de Educação**. Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani (organizadores). 9 ed. Petrópolis, RJ. Vozes. 2007.

BÚRIGO, C. C. D.; LAUREANO, R. J. Desafios e perspectivas da gestão por competência na Universidade Federal de Santa Catarina. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 197-211, jan. 2013. ISSN 1983-4535. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/27696>>. Acesso em: 30 jan. 2020.



OBSERVADR





CARDOZO, M. A. **A evidenciação das políticas de governança nas IFES: um estudo nas universidades federais do sul do Brasil.** 2012. 203 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/100641/309349.pdf?sequence=1&isAlloWed=y>>. Acesso em: 04 fev. 2020.

CORONA, H. M. P.; DE ALMEIDA, J. P. Teorias críticas, desenvolvimento e reprodução socioambiental: limites e possibilidades. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 29, 2014.

CHAI, C. et al. Universidade empreendedora: a ótica dos empresários sobre o posicionamento empreendedor da universidade na contribuição para o desenvolvimento regional. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 57-76, dez. 2015. ISSN 1983-4535. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2015v8n4p57/30863>>. Acesso em: 09 fev. 2020.

CHAU, M. A universidade pública sob nova perspectiva. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 5-15, Dez. 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2QSEzSR>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

COSTA, C. F.; SILVA, S. M. G. Novo neoliberalismo acadêmico e o ensino superior no Brasil. **REAd. Rev. eletrôn. adm. (Porto Alegre)**, Porto Alegre, v. 25, n. 3, p. 6-35. Dez. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2wJAERp>>. Acesso em 10 fev. 2020.

CZERNISZ, E. C. DA S.; FREIBERGER, L. D. V. Alterações recentes da educação superior: limites e perspectivas para a universidade pública. **Roteiro**, v. 43, n. 1, p. 277-296, 11 abr. 2018. Disponível em <<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/12502>>. Acesso em 30 jan. 2020.

DE LIMA, K. K.; DE LIMA, T. C. M. P.; PASQUALETTO, A. Desenvolvimento Regional: as Instituições de Ensino Superior (IES) e a Interação com o Distrito Agroindustrial de Anápolis (DAIA). **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, v. 1, n. 1, p. 37-55, dez. 2015. ISSN 2448-0460. Disponível em: <<http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/4461>>. Acesso em: 08 fev. 2020.

DE MARCO, R. A.; FIATES, G. G. S. O processo de formação de estratégias em instituições de ensino superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 211-233, abr. 2016. ISSN 1983-4535. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2016v9n1p211>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

DIAS SOBRINHO, J. Universidade fraturada: reflexões sobre conhecimento e responsabilidade social. **Avaliação (Campinas)**. Sorocaba, v. 20, n. 3, p. 581-601, Nov. 2015. Disponível em <<https://bit.ly/2Jp8RIN>>. Acesso em 29 jan. 2020.

FALQUETO, J. M. Z.; FARIAS, J. S. A trajetória e a funcionalidade da universidade pública brasileira. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 22-41, jan. 2013. ISSN 1983-4535. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2013v6n1p22>>. Acesso em:



OBSERVADR





03 fev. 2020.

FERNANDES, T. da C.; GASPAR, R. Autonomia e gestão universitária em tempos de crise: o caso das universidades estaduais do Paraná. **Laplage em Revista**, [S.l.], v. 4, n. 1, p. p.215-224, jan. 2018. ISSN 2446-6220. Disponível em: <<http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/432>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

FERREIRA, A.; LEOPOLDI, M. A. A Contribuição da universidade pública para a inovação e o desenvolvimento regional: a percepção de gestores e pesquisadores. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 60-82, jan. 2013. ISSN 1983-4535. Disponível em: <<https://bit.ly/2xwtEr4>>. Acesso em: 09 fev. 2020.

FERREIRA, W. Bourdieu e educação: concepção crítica para pensar as desigualdades socioeducacionais no Brasil. **e-Mosaicos**, [S.l.], v. 2, n. 3, p. 46 - 59, jun. 2013.

GOES, F. T.; MACHADO, L. R. de S. Políticas educativas, intersectorialidade e desenvolvimento local. **Educ. Real**. Porto Alegre, v. 38, n. 2, p. 627-648. Junho/2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-62362013000200016&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362013000200016&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 jan. 2020.

GUIMARÃES, A. R.; CHAVES, V. L. J. A intensificação do trabalho docente universitário: aceitações e resistências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 31, n. 3, p. 567 - 586, jun. 2016. ISSN 2447-4193. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/59914/37019>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

GUMBOWSKY, A. Instituições de ensino superior fundacionais do estado de Santa Catarina: compromissos com o desenvolvimento regional. São José dos Campos. **Revista Univap**. V. 20, n. 36. Dez. 2014. Disponível em <<https://bit.ly/2WPtA09>> Acesso em: 08 fev. 2020.

GRUENING, G. Origin and theoretical basis of New Public Management. **International public management journal**, 2001, v. 4, n.1, p. 1-25.

HOFF, D. N.; SAN MARTIN, A. S.; SOPEÑA, M. B. Universidades e desenvolvimento regional: impactos quantitativos da Unipampa em Sant'ana do Livramento. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 3, p. 157-183, nov. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2y9zC1k>>. Acesso em: 09 fev. 2020.

MADUREIRA, E. M. P. Desenvolvimento regional: principais teorias. **Revista Thêma et Scientia** – Vol. 5, no 2, jul/dez 2015.

MARTINS, V. A. Proposta De Um Mapa Estratégico Para Uma Universidade Pública. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, ISSN 2318-1001, João Pessoa, v. 3, n. 2, p. 88-103, maio/ago. 2015.

MENDES, J. M.; SEIXAS, A. M. Escola, desigualdades sociais e democracia: as classes sociais e a questão educativa em Pierre Bordieu. **Educação, Sociedade e Culturas**. Nº 19. 2003. P.



OBSERVADR





103-129.

NOGUEIRA, C. M. M.; NOGUEIRA, M. A. A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 78, p. 15-35, Abr. 2002. Disponível em <<https://bit.ly/3bK7Ffl>>. Acesso em 04 fev. 2020.

OLIVEIRA, J. M. de et al. Project Offices and the Federal Universities: A Study on Project Management in the Context of Higher Education Institutions. **Revista de Gestão e Projetos - GeP**, [S.l.], v. 8, n. 3, p. 18-28, dec. 2017. ISSN 2236-0972. Disponível em: <<http://www.revistagep.org/ojs/index.php/gep/article/view/582>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

PIRES, M. F. de C.; REIS, J. R. T. Globalização, neoliberalismo e universidade: algumas considerações. **Interface**, Botucatu, v. 3, n. 4, p. 29-39, Fev. 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/2JkbRG7>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

ROLIM, C.; SERRA, M. Ensino superior e desenvolvimento regional: avaliação do impacto Econômico De Longo-Prazo. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 3, n. 1, 6 fev. 2015. Disponível em < <https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/view/29>>. Acesso em 08 fev. 2020.

SIGNORINI, I. Legitimação de políticas científicas locais em função de demandas de internacionalização da universidade. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 38, n. 105, p. 205-221. Ago. 2018. Disponível em <<https://bit.ly/2UsOQHI>>. Acesso em 30 jan. 2020.

SILVA, R. B. da. A relação universidade-sociedade na periferia do capitalismo. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 25-40. Fev. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3dyhTB0>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

SILVA, O. V. Educação escolar e neoliberalismo: análise crítica sobre as diretrizes sociais de formação na sociedade contemporânea. **Revista Científica eletrônica de pedagogia**, v. 8, n. 23, p. 1-13, 2014.

SCHUTZER, H.; CAMPOS, S. C. A. **Educação Superior e Qualificação Para o Desenvolvimento Econômico Nacional**. R. Bras. Planej. Desenv. Curitiba, v. 3, n. 1, p. 147-164, jan./jul. 2014. Disponível em <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/3588>>. Acesso em 08 fev. 2020.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Companhia das Letras. São Paulo, 2010.

SOBREIRA, K. R.; RODRIGUES JÚNIOR, M. S. Governança no setor público segundo IFAC: levantamento do nível de aderência de uma instituição de ensino superior. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 15, n. 1, p. 166-194, 27 out. 2017. Disponível em <<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/363>> Acesso em 30 jan. 2020.

UNESCO. Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década / organizado por Paulo Speller, Fabiane Robl e Stela Maria Meneghel. – Brasília: UNESCO, CNE, MEC, 2012. 164 p. Disponível em <<https://bit.ly/3avGDYI>> Acesso em 08 fev. 2020.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ZAMBANINI, M. E. et al. Governança e Desenvolvimento Local: Análise do Município de São José dos Campos. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 86-101, maio 2018. ISSN 2318-3233. Disponível em: <<http://www.revistaseletronicas.fmu.br/index.php/rms/article/view/1340>>. Acesso em: 09 fev. 2020.



OBSERVADR





**ST 1: ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**ESTUDO DA MOTIVAÇÃO DOCENTE NA REDE ESTADUAL DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE ARAL MOREIRA – MS**

**STUDY OF TEACHING MOTIVATION IN THE STATE EDUCATION NETWORK IN THE CITY OF ARAL MOREIRA – MS**

Obedias Miranda BELARMINO<sup>1</sup>, Priscila Judice LEMES<sup>2</sup>, Carlos Otávio ZAMBERLAN<sup>3</sup>

**Resumo:** A motivação é considerada na literatura acadêmica como um elemento de diferencial competitivo entre as organizações, uma vez que profissionais motivados tendem a desempenhar suas atividades de forma eficaz, produzindo resultados melhores e mais expressivos. O estudo tem por objetivo compreender quais as influências dos fatores da Teoria de Herzberg no processo motivacional dos professores da rede pública de ensino das escolas estaduais do Município de Aral Moreira, estado de Mato Grosso do Sul, região de fronteira com o Paraguai. Para tanto, foi desenvolvido um estudo de caso com abordagens qualitativa e quantitativa. Os resultados mostram que os fatores mantenedores dos ambientes escolares favorecem um estado de insatisfação e carecem de melhorias, uma vez que apresentam médias baixas. Em relação ao estado motivacional, 67% dos docentes encontram-se desmotivados com a atual condição do sistema educacional, o que aponta para necessidade de ações conjuntas mediadas pela concertação social.

**Palavras chave:** Motivação docente; Território Fronteiriço; Teoria dos dois fatores de Herzberg; Ambiente escolar.

**Abstract:** Motivation is considered in the academic literature as an element of competitive differential between organizations, since motivated professionals tend to perform their activities effectively, producing better and more expressive results. The study aims to understand what are the influences of the factors of Herzberg's Theory in the motivational process of public school teachers in state schools in the Municipality of Aral Moreira, state of Mato Grosso do Sul, region bordering Paraguay. To this end, a case study was developed with qualitative and quantitative approaches. The results show that the factors that maintain school environments favor a state of dissatisfaction and need improvement, since they present low averages. Regarding the motivational state, 67% of teachers are unmotivated with the current condition of the educational system, which points to the pressing need for joint actions mediated by social concertation.

<sup>1</sup>Administrador, mestrando em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos - UEMS. E-mail: [obedias.miranda.22@hotmail.com](mailto:obedias.miranda.22@hotmail.com)

<sup>2</sup>Advogada, mestranda em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos – UEMS. E-mail: [priscila.judice.dias@hotmail.com](mailto:priscila.judice.dias@hotmail.com)

<sup>3</sup>Doutor em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente é professor titular nos cursos de Administração e Mestrado em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. E-mail [otaviozamberlan@gmail.com](mailto:otaviozamberlan@gmail.com)



OBSERVADR





**Keywords:** Teacher motivation; Border Territory; Herzberg's two-factor theory; School environment.

## INTRODUÇÃO

As mudanças na sociedade ocorrem de maneira dinâmica, com forte influência da tecnologia e da globalização, afetando assim a educação. Silva (2012) observou em sua pesquisa em escolas estaduais de São José dos Campos que os professores se encontram desanimados por não serem reconhecidos e por não terem condições adequadas para trabalhar, bem como pela dificuldade de interação entre aluno e professor, causado pelo uso de forma inadequada da tecnologia.

Analisando o contexto social, nacional e internacional, diversos pesquisadores reconheceram que há um declínio ou “desprestígio crescente” na profissão docente (JESUS, 2004; MARTINS, 2008; OLIVEIRA, 2004; LARocca, 2011). Além do desprestígio sofrido pela profissão, há a extensa carga horária de ensino, que ultrapassa o espaço da sala de aula, atividades extracurriculares, como por exemplo, preparação de aulas, avaliação dos alunos, correção das atividades, contato com os pais, reuniões pedagógicas, formação continuada, entre outros, fazem com que o professor se sinta cada vez mais sobrecarregado. Segundo Oliveira (2004, p. 1132): “Tais exigências contribuem para um sentimento de desprofissionalização, de perda de identidade profissional, da constatação de que ensinar às vezes não é o mais importante”.

Para Larocca *et al* (2011, p. 02), “o desprestígio da imagem do professor está associado às modificações sociais, uma vez que antes a escola era vista como algo para poucos, como forma de ascensão social, perdendo atualmente essa significação”. Esse autor entende que a desvalorização do saber escolar, os baixos salários, o elevado número de professores e a baixa qualidade acadêmica deles são fatores que criam uma crise na identidade da profissão docente.

A motivação/desmotivação dos professores compreende um fator importante para o desenvolvimento educacional e tem um impacto significativo na qualidade da educação proporcionada por eles, com efeitos diretamente ligados/relacionados ao desempenho das funções educacionais, afetando assim o processo de ensino e aprendizagem dos alunos. Nesse contexto o objetivo deste estudo é compreender quais as influências dos fatores da Teoria de Herzberg no processo motivacional dos professores da rede pública de ensino nas escolas estaduais do Município de Aral Moreira/MS. Além desta introdução, o trabalho está organizado em mais quatro seções. Fundamentação teórica; Aspectos metodológicos; Apresentação e análise dos resultados e considerações finais.

## A TEORIA DOS DOIS FATORES DE FREDERICK HERZBERG

Desenvolvida na década de 50 pelo psicólogo norte americano Frederick Herzberg, denominada teoria da higiene-motivacional de atitudes no trabalho, ou teoria dos dois fatores, teve como base entrevistas realizadas com contadores e engenheiros da área industrial de Pittsburgh, na Pensilvânia, estado norte-americano. Seu objetivo era identificar os fatores que causavam a satisfação e a insatisfação dos empregados no ambiente de trabalho e para isso, questionou os entrevistados sobre o que os agradava e os desagradava nas empresas em que trabalhavam.



OBSERVADR





Dessa forma, uma das principais contribuições da teoria dos dois fatores foi à conclusão de que os fatores envolvidos na motivação no trabalho diferem dos fatores que causam a insatisfação no trabalho. Para Herzberg (1997, p. 61) “O oposto de satisfação no trabalho não é a insatisfação no trabalho, mas sim ausência de satisfação; e da mesma forma, o oposto de insatisfação no trabalho não é satisfação no trabalho, mas sim ausência de insatisfação”.

Portanto, os sentimentos de satisfação e insatisfação no trabalho não são opostos e, os fatores que os determinam devem ser analisados separadamente. A insatisfação no trabalho relaciona-se com necessidades derivadas da própria natureza humana. Para Herzberg (1997, p. 61) “[...] a pulsão interna em evitar a dor causada pelo ambiente, associada às pulsões aprendidas que ficam condicionadas às necessidades biológicas básicas”. Herzberg classificou os fatores da seguinte forma:

Figura 1 – Teoria dos dois fatores, uma ideia de Herzberg.

FATORES MOTIVACIONAIS	FATORES HIGIÊNICOS / MANTENEDORES
<b>Intrínsecos</b>	<b>Extrínsecos</b>
Responsabilidade	Segurança
Possibilidade de crescimento	Relacionamento interpessoal
Reconhecimento	Condições de trabalho
Progresso	Status
Realização	Salário
O próprio trabalho	Política e administração da organização

Fonte: Herzberg (1997)

Os fatores higiênicos ou mantenedores representam as variáveis extrínsecas que determinam o nível de insatisfação ou não insatisfação no trabalho. Os fatores motivacionais vinculados às necessidades humanas individualizadas compõem as condições intrínsecas ao próprio labor. Herzberg os chamou de fatores causadores de satisfação ou motivadores e são os que efetivamente nos motivam quando estão presentes, mas se não estiverem presentes não geram grande insatisfação, apenas a não satisfação.

A motivação no trabalho está relacionada com uma característica humana singular, o crescimento psicológico alcançado pelo exercício da capacidade de execução. Segundo Herzberg (1997, p. 61) “Os estímulos para as necessidades de crescimento são tarefas que induzem ao crescimento; [...] são o conteúdo do trabalho.”. Para minimizar a insatisfação no trabalho ou alcançar sua ausência as organizações devem atuar sobre os fatores higiênicos, buscando atender as necessidades de seus colaboradores. Entretanto, se o objetivo é ter colaboradores motivados, as organizações deverão se atentar para os fatores motivacionais ligados ao conteúdo do trabalho, criando condições organizacionais adequadas, onde os fatores de crescimento possam ser percebidos pela equipe.

## MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa foi realizada por meio de um estudo de caso. Conforme Yin (2005, p.32) o estudo de



OBSERVADR







caso “é uma investigação empírica sobre um fenômeno dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

A pesquisa é de natureza qualitativa e quantitativa, e classificada como descritiva; o universo da pesquisa são três escolas da rede estadual de ensino, situadas na cidade de Aral Moreira, Mato Grosso do Sul, “Escola Estadual João Vitorino Marques”, “Escola Estadual Dr. Fernando Correa da Costa” e “Escola Estadual Eufrazia Fagundes Marques”. Optou-se rede estadual de ensino pela mesma ter maior representatividade em relação à rede municipal de ensino no município.

Os dados foram coletados por meio de formulário eletrônico, contendo 18 perguntas que objetivaram o levantamento do perfil docente e os fatores que contribuíam para sua motivação ou desmotivação. O formulário foi enviado para todos os professores das três escolas estudadas, no mês de novembro de 2019. O percentual de respostas foi de 51%.

Para medir a motivação foi elaborada a figura 2, demonstrando que o instrumento de coleta aplicado está interligado com a teoria dos dois fatores. As 12 questões afirmativas foram classificadas conforme os fatores propostos por Herzberg. Os professores avaliaram as afirmativas por meio da escala de Likert, pontuando em escala de 0 a 10, onde 0 expressava totalmente desmotivado e 10 totalmente motivado. Nesse modelo de escala normalmente são utilizadas cinco alternativas, todavia este questionário foi adaptado utilizando-se 11 itens, devido à familiaridade dos professores em avaliar com notas de zero a dez, visando assim facilitar a mensuração dos mesmos sobre cada fator.

Figura 2 – Fatores motivacionais de Herzberg.

	FATORES	AFIRMATIVAS
<b>Fatores higiênicos</b>	Segurança	Sinto-me seguro contra arbitrariedades.
	Relacionamento interpessoal	Tenho um bom relacionamento com meus superiores.
	Condições de trabalho	Meu ambiente de trabalho me oferece boas condições.
	Status	Meu trabalho me proporciona prestígio/status.
	Salário	O salário é condizente, considerando meu trabalho.
	Política e administração da organização	A política e os regulamentos da escola são efetivos na prática.
<b>Fatores motivacionais</b>	Responsabilidade	Tenho autonomia para propor e executar melhorias no meu trabalho.
	Possibilidade de crescimento	Minhas atitudes funcionais me proporcionam oportunidades de crescimento pessoal.
	Reconhecimento	Tenho o devido reconhecimento pelo trabalho que realizo e meus resultados.
	Progresso	Meu trabalho me oferece oportunidade de progresso na carreira.
	Realização	Sinto-me realizado no exercício de minha profissão.
	O próprio trabalho	Meu trabalho condiz com minha qualificação profissional.

Fonte: Adaptado de Junior Bedran e Oliveira (2019).



Posteriormente, realizou-se a média aritmética simples através do resultado da pontuação alcançada por cada afirmativa, dividida pelo número de participantes. A média foi considerada baixa para resultados entre 0 e 6; indiferente, para valores entre 7 e 8 e alta, se igual ou maiores que 9. Essa classificação foi baseada em instrumentos mercadológicos que buscam avaliar a satisfação do consumidor, especificamente foi pautado nas Pontuações de Rede de Promotores NPS (*Net Promoters Score*) os quais consideram como valores aceitáveis para considerar um indivíduo satisfeito notas iguais ou acima de 9, isso dentro de uma escala de 11 pontos (0 a 10), uma vez que indivíduos satisfeitos apresentam altos *scores*.

Antes da aplicação do formulário o mesmo passou por testes e validação, realizado por professores especialistas na área. Evidenciou-se, através do teste, a fácil compreensão das questões e a convergência das mesmas com a teoria utilizada, validando-se, assim, a aplicação do mesmo.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

A apresentação dos resultados a seguir esta dividida em dois momentos. No primeiro se faz uma descrição do perfil docente dos professores de Aral Moreira. No segundo momento é apresentado o estado motivacional baseado na teoria dos dois fatores de Herzberg.

### Perfil docente

O município de Aral Moreira, localizado no estado de Mato Grosso do Sul, possui população de 12.149 habitantes (IBGE 2019), e faz fronteira seca com o Paraguai PY. O município possui três escolas da rede estadual de ensino. A localização geográfica do município de Aral Moreira é apresentada na figura 3.



Figura 3: Mapa de Localização do Município de Aral Moreira em Mato Grosso do Sul



Fonte: Silveira (2019)

A pesquisa contou com a participação de 51% dos docentes da rede estadual de ensino, o que representa 46 professores. Sendo 46% eram da escola Dr. Fernando, 26% da escola Eufrazia e 28% da escola João Vitorino. Dos respondentes, 78% são professores contratados e 22% concursados, desses, 80% eram mulheres e 20% homens. Na escolaridade, 85% possuem pós-graduação, 13% apenas graduação e 2% estão cursando mestrado. A idade dos professores varia entre 21 e 55 anos. Na contagem de tempo de magistério, 30,4% lecionam há mais de 16 anos; 23,9% lecionam entre 10 a 15 anos; 43,4% lecionam entre 2 a 8 anos e 2,2% leciona há menos de 1 ano.

Com relação à acumulação de cargos com a rede municipal de ensino, o estudo apresentou que 20% dos professores acumulam cargos e 80% se dedicam exclusivamente a docência na rede estadual de ensino. No que tange à realização de atividades para complementação da renda, 20% afirmam ter outra fonte de remuneração, exercendo atividades como aulas particulares, confecção de artesanatos produção de doces, organização de eventos, venda de produtos, microempresários ou proprietários de terras rurais.



OBSERVADR





Os docentes foram questionados sobre os motivos de escolherem a profissão docente e as respostas mostraram que 70% escolheu ser professor por se “identificar com a profissão”; seguido de “oportunidades de reconhecimento e realização” com 15% das respostas; enquanto “influência dos familiares” teve 9% e “sonho” 6%. É notório que parcela significativa escolheu a profissão baseada em preceitos intrínsecos, o que favorece um estado motivacional mais elevado, tendo em vista que ao se identificar com a profissão, o profissional realiza seu trabalho com mais prazer, pois as atividades lhe proporcionam satisfação.

Para melhor desempenho nas atividades docentes é necessário constante aperfeiçoamento por meio de cursos, treinamentos e capacitações na área de atuação. 71% dos professores realizaram algum tipo de capacitação e as principais foram: formação continuada voltada para BNCC (Base Nacional Comum Curricular) oferecida pela SED (Secretaria Estadual de Educação), pós-graduações, cursos de curta e média duração. Entretanto 29% não realizaram capacitações, seja na área de formação ou em outra área, esses relatam que não tiveram tempo ou oportunidades; outros, não realizaram, pois pretendem sair da área de educação; alguns dizem que a SED não proporcionou; há também aqueles que relataram falta de condições para realizar um curso na área específica de formação.

### Motivação docente baseada na Teoria dos Dois Fatores de Herzberg

Para melhor entender a situação motivacional dos professores e suas percepções sobre quais fatores os motivam, foi elaborada a tabela com afirmações baseadas na teoria dos dois fatores de Herzberg. Solicitou-se aos professores que avaliassem as afirmativas, levando em consideração a realidade de seu trabalho, para ser verificado o nível de concordância com cada afirmação, para tanto o questionário utilizou a escala tipo Likert, com escala de 0 a 10, onde 0 expressa totalmente desmotivado e 10 totalmente motivado. A figura 4 apresenta a média obtida em cada fator.

Figura 4- Fatores Higiênicos

FATORES HIGIÊNICOS	AFIRMAÇÃO	MÉDIA
Segurança	<i>Sinto-me seguro contra arbitrariedades.</i>	6,39
Relacionamento interpessoal	<i>Tenho um bom relacionamento com meus superiores.</i>	9,11
Condições de trabalho	<i>Meu ambiente de trabalho me oferece boas condições.</i>	7,24
Status	<i>Meu trabalho me proporciona prestígio/status.</i>	6,09
Salário	<i>O salário é condizente, considerando meu trabalho.</i>	3,41
Política e administração da organização	<i>A política e os regulamentos da escola são efetivos na prática.</i>	7,13

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Nota-se na figura 4 que o fator com média mais alta é o relacionamento interpessoal com 9,11 expressando o bom relacionamento entre os docentes, fator esse que produz não insatisfação de acordo com a teoria de Herzberg. O segundo fator, com média 7,24, refere-se às condições do



ambiente de trabalho e a nota evidencia as precárias condições físicas das escolas, necessitando assim, de melhorias, pois este fator colabora para insatisfação. Com média 7,13 a política e administração da organização demonstra necessidades de avanços, pois nem sempre são efetivos na prática. A segurança contribui para não insatisfação e a média obtida foi de 6,39 o que favorece um estado de insatisfação, demonstrando a fragilidade desse fator. A porcentagem elevada de professores contratados 78%, contribui diretamente para insegurança profissional, favorecendo um estado de insatisfação e afetando assim a motivação.

Os fatores com menores médias foram status 6,09 e salário 3,41. O status ligado ao prestígio social e salário relacionado à remuneração, obtiveram médias muito baixas, o que propicia a um estado de insatisfação. Essa média afeta fortemente o estado motivacional do professor. O salário ligado à motivação apresentou a pior média 3,41 favorecendo um estado de insatisfação e colaborando para desmotivação docente. Segundo os participantes, o salário não é condizente, considerando-se o trabalho que exercem. A média evidencia a necessidade de aumento da remuneração. Segundo Herzberg, esse fator exerce forte influência sobre os demais, e uma vez que não apresente uma média elevada contribui para insatisfação e conseqüentemente à desmotivação, muito embora os demais fatores apresentem média relativamente alta. Fato que contribui para essa média é a atual (2019) política realizada pelo governo do estado de Mato Grosso do Sul, com a diminuição de 30% do salário dos professores contratados, refletindo assim, na crescente insatisfação e desmotivação da classe.

A análise dos fatores motivacionais intrínsecos ao indivíduo, conforme Herzberg (1997) mostra que as médias alcançadas são desfavoráveis, colaborando para o estado de não satisfação, uma vez que nem um resultado é maior ou igual a 9. A maior média, conforme figura 5, foi à possibilidade de crescimento com 7,93 onde os docentes acreditam que suas atitudes funcionais proporcionam oportunidades de crescimento pessoal. A responsabilidade obteve média 7,91 expressando que os professores têm autonomia para propor e executar melhorias no próprio trabalho. Apesar desses fatores se apresentarem como indiferentes, conforme a classificação NPS, não se pode deixar de observar que essas médias relativamente moderadas são tendências positivas que contribuem para satisfação, conforme a Teoria dos Dois Fatores.

Figura 5 - Fatores Motivacionais

FATORES MOTIVACIONAIS	AFIRMAÇÃO	MÉDIA
Responsabilidade	<i>Tenho autonomia para propor e executar melhorias no meu trabalho.</i>	7,91
Possibilidade de crescimento	<i>Minhas atitudes funcionais me proporcionam oportunidades de crescimento pessoal.</i>	7,93
Reconhecimento	<i>Tenho o devido reconhecimento pelo trabalho que realizo e meus resultados.</i>	6,65
Progresso	<i>Meu trabalho me oferece oportunidade de progresso na carreira.</i>	5,85
Realização	<i>Sinto-me realizado no exercício de minha profissão.</i>	6,41
O próprio trabalho	<i>Meu trabalho condiz com minha qualificação profissional.</i>	7,85



OBSERVADR





Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Contudo, fatores importantes como: reconhecimento, progresso e realização apresentam médias baixas, o que favorece um estado de não satisfação. O reconhecimento com média 6,65 demonstra que os professores não têm o devido reconhecimento pelo trabalho que realizam, esse valor quando baixo gera não satisfação. O fator realização recebeu média 6,41, valor que ilustra o sentimento de não realização no exercício da profissão. O fator com a pior média foi o progresso, com 5,85, o que contribui para não satisfação e considerando-se que a maioria dos docentes (78%) é contratada, eles não veem oportunidades de progresso mesmo que aumentem seu nível intelectual, o que conseqüentemente produz ausência de satisfação e a longo prazo desmotivação.

A desmotivação, segundo os docentes, é causada por vários motivos, sendo que os principais são: Desvalorização do governo e sociedade; Falta de compromisso e interesse dos estudantes; Ausência das famílias na participação educacional; Mudanças implantadas pelo sistema; Baixos salários; Falta de reconhecimento e apoio dos governantes; Materiais de trabalho sempre escassos; Falta de oportunidades em cursos na área de formação; Indisciplina e falta de respeito dos alunos; Pressão por parte do governo; Imposições do sistema; Falta de colaboração e compreensão dos pais; Evasão escolar; Imposições para aprovar alunos sem o devido conhecimento assimilado; Falta de apoio dos gestores; Políticas governamentais inapropriadas; Ações de descaso do governo com a educação; Pessoas bajuladoras; Péssimas estruturas físicas das escolas, etc.

Com o passar do tempo, lidando com essas e outras circunstâncias, muitos docentes se veem desmotivados para o exercício da profissão. Porém, como suas condições financeiras não lhes permite deixar o trabalho, continuam a atuar mesmo nessa situação, o que, conseqüentemente afeta o desenvolvimento de suas atividades educacionais, refletindo-se no ensino e desempenho dos alunos. De acordo com os dados. 13% perceberam estar desmotivados após 1 ano letivo, 39% após 2 a 5 anos de docência, 20% após 10 anos de atuação docente. O que demonstra o desgaste produzido pelas circunstâncias as quais os docentes estão expostos.

Por outro lado, com o estudo realizado, descobriu-se que existem elementos mencionados pelos professores que contribuem para motivação, tais como: Empenho dos alunos em querer aprender; Oportunidades de poder fazer diferente; Reconhecimento profissional; Rendimento escolar dos discentes; Ambiente de trabalho e o respeito dos colegas; A alegria e carinho recebido dos alunos; Equipe comprometida em ensinar; Poder de autonomia; Amor pela profissão; Acreditar que podem ser instrumentos para melhorar a vida dos alunos futuramente; Oferecimento de formação continuada; A compreensão e confiança passado pela direção e coordenação; O sonho por acreditar que a educação é a maior ferramenta de transformação da sociedade, entre outros.

Mesmo em meio a dificuldades, muitos docentes amam o que fazem e veem no seu trabalho uma oportunidade de ajudar, de alguma maneira, na construção de uma sociedade mais humana e igualitária com pessoas empoderadas através do conhecimento, transformando-se e sendo agentes de transformação na sociedade. O que motiva, portanto, nem sempre possui um valor monetário, mas um valor sentimental, de mudança de postura e de quebra de paradigmas por



OBSERVADR





parte dos envolvidos. Olhar com empatia e compreensão é o primeiro passo para transformação da realidade enfrentada todos os dias pelos professores.

A avaliação do estado físico, psíquico e emocional dos professores para lecionar, numa escala de zero a dez recebeu média de 6.24, o que retrata o desgaste, cansaço e desmotivação dos docentes. Apenas 33% consideram estar motivados, contrapondo-se a 67% que se encontram desmotivados frente a atual realidade do sistema educacional. O que aponta para necessidade de ações rápidas e conjuntas entre poder público e sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A profissão docente passou por diversas mudanças ao longo da história; a partir do processo de secularização o papel do professor foi alterado seja pela implantação de normas, leis e diretrizes ou pelos comportamentos advindos da pós-modernidade. Atualmente, essas mudanças impactam a atuação do docente tanto positiva quanto negativamente, gerando motivação ou desmotivação dependendo do contexto. O que consequentemente afeta o ambiente escolar, transformando, assim, a dinâmica do ensino.

Para que um indivíduo esteja motivado, a organização deve apresentar equilíbrio tanto nos fatores motivacionais, relacionados com as pessoas, quanto nos fatores higiênicos que são expressos pelo ambiente organizacional. Os resultados mostram que apenas 33% dos docentes consideram estar motivados enquanto 67% se encontram desmotivados.

O fator que mais colabora para desmotivação são os fatores higiênicos com média geral de 6,56. Carecendo, assim, de melhorias nas suas variáveis com destaque para o salário, o qual apresentou a pior nota 3,41 gerando assim insatisfação; a melhor nota nesse fator foi relacionamento interpessoal, com média de 9,11 auxiliando assim na não insatisfação.

Os fatores motivacionais apresentaram média de 7,1, apesar de relativamente baixo esse fator colabora para produzir satisfação, a variável progresso com 5,85 apresentou a pior média devido à baixa perspectiva de progresso na carreira isso devido a 78% dos professores serem contratados inviabilizando a prospecção de crescimento na carreira. A melhor média foi crescimento pessoal com 7,93, demonstrando que as atividades desempenhadas contribuem para satisfação.

No que diz respeito ao estado físico, psíquico e emocional dos docentes para lecionar, a média foi de 6.24, o que retrata o desgaste, cansaço e desmotivação dos professores. Muito do que se enfrenta hoje tanto nos aspectos bons e ruins no âmbito da motivação docente é reflexo do processo histórico enfrentado pela profissão, alguns afirmam que os problemas são advindos da modernidade e outros que são do passado, entretanto fica claro que são uma mescla histórica que percorre um longo período de conflitos e transformações sociais econômicas e culturais, que refletem no desenvolvimento do sistema educacional atual.

O objetivo geral do estudo foi atingido, uma vez que foi possível mensurar a influência de cada fator, da Teoria dos Dois Fatores de Herzberg, no processo motivacional docente, permitindo compreender quais dos dois fatores contribuem mais ou menos para o estado positivo de



motivação. O cenário aponta para necessidade de ações rápidas e conjuntas entre poder público e sociedade. Inicialmente de melhoria dos fatores higiênicos que envolvem aspectos relacionados ao ambiente organizacional, e posteriormente os fatores motivacionais relacionados aos aspectos pessoais. Sendo esse, um longo processo que envolve um conjunto de ações que deve ser intermediado pela concertação social, entre os diferentes elos da sociedade.

Das limitações enfrentadas pela pesquisa, destaca-se a falta de envolvimento dos docentes. Apenas 51% participaram da pesquisa respondendo ao questionário. Ademais a pretensão da pesquisa não foi esgotar o assunto, mas apresentar à sociedade a realidade motivacional dos professores de Aral Moreira baseando-se na Teoria dos Dois Fatores de Herzberg. Apesar de a pesquisa ser focalizada em apenas em um município a realidade enfrentada pelo mesmo reflete em grande medida a situação motivacional do estado de Mato Grosso do sul. Para novos estudos propõem-se a aplicação deste método em outros municípios, estados ou áreas geográficas.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos a todos os professores participantes além da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Programa Institucional de Bolsas aos Alunos de Pós-Graduação (PIBAP) pelo apoio no desenvolvimento dessa pesquisa.

## REFERÊNCIAS DE LITERATURA

HERZBERG, Frederick. **Mais uma vez: como motivar seus funcionários**. In: VROOM, Victor. Gestão de pessoas, não de pessoal. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

JESUS, Saul N. **Desmotivação e crise de identidade na profissão docente**. Katálysis, Florianópolis, v.7, n. 2, p. 192-202, jul-dez, 2004.

LAROCCA, Priscila. GIRARDI, Paula Giulce. **Trabalho, satisfação e motivação docente: um estudo exploratório com professores da educação básica**. Disponível em: [https://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5429\\_2605.pdf](https://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5429_2605.pdf). Acesso em 20.set.2019

MARTINS, Joana M. M. T. **Burnout na profissão docente**. Dissertação de Mestrado em Psicologia. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. Universidade do Porto. Porto, Portugal, 2008.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p.1127-1144, set./dez. 2004.

SILVA, Daniele Neves da. **A desmotivação do professor em sala de aula, nas escolas públicas do município de São José dos Campos - SP**. Disponível em: [http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1822/1/CT\\_GPM\\_II\\_2012\\_87.pdf](http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1822/1/CT_GPM_II_2012_87.pdf) Acesso em: 20.set.2019.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamentos e métodos**. 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.



OBSERVADR







**ST4 - EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**A EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA COMO PROPULSORA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**THE EXPANSION OF THE FEDERAL NETWORK OF PROFESSIONAL SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL EDUCATION AS A DRIVER OF REGIONAL DEVELOPMENT**

Raquel Eugenio de SOUZA<sup>1</sup>, Maria Lucia Figueiredo Gomes de MEZA<sup>2</sup>

**Resumo:** O plano de expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (RFEPCT) buscava promover a formação profissional e o desenvolvimento da economia regional. A presença dos Institutos Federais (IFs) nas diversas regiões do país atuaria então como propulsora do desenvolvimento local. O artigo visa refletir sobre a implementação da política de expansão da RFEPCT, bem como acerca da sua efetividade, alcance dos seus objetivos e da necessidade de sua avaliação enquanto política social. Neste trabalho adota-se a pesquisa descritiva, por meio de revisão bibliográfica e análise documental. Com base nos conceitos sobre desenvolvimento econômico, na história da expansão da RFEPCT, em estudo de caso realizado no IFPR em 2019, e na avaliação dos IFs realizada pelo Tribunal de Contas da União em 2012 observaram-se algumas fragilidades na condução da política, o que demanda outros estudos que promovam a avaliação desta política.

**Palavras-chave:** educação profissional, científica e tecnológica; expansão da rede federal de educação; desenvolvimento econômico; desenvolvimento regional.

**Abstract:** The expansion plan of the Federal Network for Professional Scientific and Technological Education sought to promote professional training and the development of the regional economy. The presence of Federal Institutes (FIs) in the different regions of the country would then act as a driver of local development. The article aims to reflect on the implementation of the Federal Network for Professional Scientific and Technological Education expansion policy, as well as on its effectiveness, the achievement of its objectives and the need for its evaluation as a social policy. In this work, descriptive research is adopted, through bibliographic review and documentary analysis. Based on the concepts of economic development, on the history of the expansion of the Federal Network for Professional Scientific and Technological Education, in a case study conducted at IFPR in 2019 and on the assessment of the IFs carried out by Court Union Accounts in 2012, some weaknesses were observed in the conduct of the policy, which requires other studies that promote the evaluation of this policy.

**Keywords:** professional, scientific and technological education. expansion of the federal education network. economic development. regional development.

<sup>1</sup> Mestranda do Curso de Pós Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR [raquel.eusouza@gmail.com](mailto:raquel.eusouza@gmail.com)

<sup>2</sup> Docente do Programa de Pós Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR. [malumeza@utfpr.edu.br](mailto:malumeza@utfpr.edu.br)



OBSERVADR





## INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo refletir sobre as possíveis contribuições da política pública de expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica para a promoção do desenvolvimento regional. Essa política voltada para a educação, deu seus primeiros passos no início da primeira década do século XXI, por meio da atuação da Secretaria de Educação Profissional Científica e Tecnológica (SETEC). Seu principal objetivo consistiu na expansão da oferta de cursos de formação profissional técnica, em regiões estratégicas, com vistas ao suprimento da demanda por mão de obra qualificada e incentivo ao desenvolvimento local. Com base nos conceitos sobre desenvolvimento econômico, na história da expansão da RFEPCT, em estudo de caso realizado no IFPR em 2019, e na avaliação dos IFs realizada pelo TCU/2012 observaram-se algumas fragilidades na condução da política, o que demanda outros estudos que promovam a avaliação desta política.

Inicialmente o artigo tratará de algumas questões relacionadas ao desenvolvimento, como os conceitos que o definem, suas características e implicações dentro de uma sociedade, o desempenho dos países classificados como desenvolvidos e subdesenvolvidos, países centrais e periféricos, fazendo uma contextualização sobre a realidade brasileira.

Na sequência destacará o papel da CEPAL, que tem como objeto de discussão a questão da relação que há entre centro-periferia, como forma de debate sobre as desigualdades existentes nessa relação, bem como da necessidade de políticas que promovam igualdade social e desenvolvimento econômico.

Como parte da reflexão apresentará o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (RFEPCT), um breve histórico dessa política pública voltada à Educação Profissional, bem como tratará da educação como política pública de incentivo ao crescimento econômico e sua importância e impacto na realidade social. Abordará como exemplo da política o estudo de caso do Instituto Federal do Paraná (IFPR).

Ao final será destacada a repercussão da atuação dos Institutos Federais (IFs) como agentes promotores de desenvolvimento social e econômico, por meio da exposição de avaliações realizadas pelo TCU em 2012, sobre a estrutura e gestão dos Institutos Federais (IFs), bem como sobre a atuação de egressos dos Institutos Federais (IFs) na avaliação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Por meio de pesquisa bibliográfica, na primeira etapa foram selecionadas fontes secundárias, como artigos, dissertações, teses, referências bibliográficas em periódicos nacionais e internacionais, livros nacionais e internacionais, sites. A pesquisa documental foi utilizada como recurso pois foram analisados tanto documentos de primeira mão, com as leituras de documentos oficiais, quanto de segunda mão, quando são analisados relatórios de gestão e avaliação das instituições objeto da pesquisa (GIL, 2008).



OBSERVADR





## DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E O PAPEL DA CEPAL NA AMÉRICA LATINA

Muitos autores na intenção de entenderem os processos que interferem no desenvolvimento da economia têm desenvolvido suas teorias ao longo do processo histórico. As ideias sobre desenvolvimento podem ser vistas em três correntes oriundas do pensamento europeu desde o século XVIII. A primeira corrente está ligada ao Iluminismo, que vê a História como uma marcha para o racional. A segunda defende a ideia de acumulação de riqueza, numa escolha entre passado e futuro, e maior bem-estar. A terceira, concebe a ideia de que a expansão da civilização europeia significa para os outros povos pensados como “retardados” em diferentes níveis, o acesso ao progresso (FURTADO, 2013).

Nessa perspectiva o desenvolvimento pode ser explicado com base em três critérios que se apresentam numa relação complexa: o aumento na eficiência do sistema de produção; o atendimento da população quanto às necessidades básicas; e o alcance dos objetivos para atender diferentes grupos e que demandam recursos escassos. Este último critério é considerado de maior indefinição, pois o que é considerado para certo grupo como bem-estar pode ser considerado um desperdício de recursos para outro (FURTADO, 2013).

Em sua teoria, Hirschman (1958), aborda a dinâmica do processo de desenvolvimento econômico, como algo que não ocorre em toda parte, mas, concentra-se em determinados espaços, em torno de seu ponto inicial, o que precisa ser considerado em sua análise estratégica. Assim, por apresentarem problemas mais estruturais do que cíclicos, nos países subdesenvolvidos a dinâmica do desenvolvimento torna-se difícil. Nesses países, onde historicamente a poupança é escassa, afetando negativamente o investimento ou tornando-o dependente de capital externo, o desenvolvimento acaba não ocorrendo espontaneamente, o que causa uma maior necessidade de tomadas de decisão governamentais. Essa teoria também explica que a falta de recursos desses países acaba gerando também a falta de escolhas em relação ao investimento a ser feito, o que também provoca a adoção de decisões erradas, o que se constitui uma desvantagem em relação aos demais países (LIMA; SIMÕES, 2010).

Bresser-Pereira (2007) explica que países que realizaram sua Revolução Capitalista experimentaram o fenômeno histórico do desenvolvimento econômico, que é definido como:

processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante e, em consequência, dos salários e dos padrões de bem-estar de uma determinada sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 15).

Ainda em Lima e Simões (2010) encontramos uma outra percepção sobre o desenvolvimento e sua dinâmica, apresentado na lógica de Gunnar Myrdal explicado pela teoria do Processo de Causação Circular Cumulativa (CCC) que ajuda a compreender os principais aspectos da dinâmica regional. Myrdal salienta as disparidades econômicas entre os países, e atribui uma classificação distinguindo os países entre aqueles “desenvolvidos”, quando apresentam maiores níveis de renda per capita e integração nacional, como os países da Europa Ocidental, e os países “subdesenvolvidos”, que apresentam uma baixa renda per capita e pouco crescimento, o que pode ser observado em países da África e da América Latina. O autor também destaca que essas disparidades, em torno do desenvolvimento, ocorrem também dentro dos próprios países.



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O objetivo da Teoria da Causação Circular Cumulativa seria então analisar as inter-relações causais de um sistema social enquanto o mesmo se movimenta sobre a influência de questões exógenas. Deve-se identificar os fatores que influenciam o processo, quantificar como os mesmos interagem e influenciam uns aos outros e como são influenciados por fatores exógenos, pois são justamente estes últimos que movem o sistema continuamente, ao mesmo tempo em que mudam a estrutura das forças dentro do próprio sistema, *o que justifica a intervenção pública* (LIMA; SIMÕES, 2010, p. 9).

Para Arend e Fonseca (2012) a cada novo paradigma tecnoeconômico surgem oportunidades de desenvolvimento que colocam alguns países em vantagem (*forging ahead*), bem como para que outros busquem o emparelhamento (*catching up*) com os mais desenvolvidos. Porém, há aqueles países que não alcançam esse estágio de desenvolvimento e acabam ficando para trás (*falling behind*). Esse atraso em relação ao desenvolvimento tecnológico pode estar associado às escolhas passadas, fazendo com que a realidade desses países esteja sujeita ao fenômeno de *lock in* (aprisionamento). Zagato (2019) afirma que ainda é possível que os países em desenvolvimento ou periféricos façam seu *catching up* no século XXI destacando as seguintes estratégias: de emulação, política industrial, investimento em inovação tecnológica e atuação ativa do Estado adequadas às conjunturas nacionais e internacionais. Quando uma nação trata de reproduzir o modelo econômico de uma nação com padrão de desenvolvimento superior para fins de obter retornos crescentes de escala adota-se a estratégia de emulação. Já a política industrial, o *targeting*, ou política industrial seletiva é importante para proteger determinadas indústrias contra sinais de mercado para melhorar a eficiência e ganhos de produtividade (CHANG, 2009). A inovação tecnológica é outra estratégia importante porque fortalece determinadas indústrias gerando efeitos positivos de transbordamento como também para toda uma economia. Por fim, é tarefa do Estado identificar quais destas estratégias são adequadas para promover a sofisticação produtiva de suas indústrias. Quiçá o uso maciço de práticas protecionistas não seja uma opção adequada à conjuntura internacional, mas algumas práticas de *targeting* são essenciais para acelerar o crescimento econômico.

No caso do Brasil o emparelhamento tecnológico (*catchin up*) realizado no período de 1955-1980 não se deu por um processo autônomo de “superação do atraso” (estratégia nacional-desenvolvimentista) por meio de empresas locais, mas foi marcada pelos investimentos por empresas multinacionais na difusão internacional de tecnologia, o que não garantiu uma endogenia técnica (ARENDE; FONSECA, 2012). Todas as políticas citadas por Zagato (ibdem) foram adotadas, mas a de inovação tecnológica ainda é insuficiente para alavancar a competitividade de determinadas indústrias para competir a nível internacional.

Em função dessas características, que marcam a realidade de países como o Brasil, são tratados e debatidos pela CEPAL (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*), em diversos momentos, os diferentes problemas enfrentados por esses países, quando tentam acompanhar o crescimento e desenvolvimento dos chamados países desenvolvidos. Na definição da CEPAL os países subdesenvolvidos são classificados como países periféricos, por conta de sua relação de dependência aos países desenvolvidos, que são classificados como países centrais (CARDOSO; FALETTO, 2000).

Conforme Bielschowsky (2009) a CEPAL em seu estágio neo-estruturalista, marcado pelo período (1990-2008), foi influenciada pelos debates presentes num cenário internacional em desequilíbrio, onde se observavam embates entre o neoliberalismo, pensamento hegemônico na



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

região, e as visões que o desafiavam, e que marcaram seu enfraquecimento a partir do final dos anos 90. Nesse contexto a CEPAL traz para o debate temas que se tornaram constantes preocupações em sua realidade: o crescimento a longo prazo e a justiça social.

Bielschowsky e Torres (2018) explicam que nas décadas de 90 e 2000 as publicações da CEPAL abordavam a questão da equidade como parte integrante do desenvolvimento econômico que se almejava, a equidade que se defendia, hoje se aplica ao termo igualdade.

Ao definir a conquista de sociedades mais equitativas como objetivo essencial do desenvolvimento, a validade dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC), que respondem aos valores de igualdade, solidariedade e não discriminação, é colocada em primeiro plano, e também a universalidade, indivisibilidade e interdependência desse conjunto de direitos civis e políticos (CEPAL, 2000, p. 15).

A CEPAL defende um aprofundamento da democracia, que requer maior igualdade de oportunidades e direitos, busca a efetividade de direitos econômicos, sociais e culturais. Isso significa mais igualdade no acesso a áreas como educação, saúde, emprego, moradia, serviços básicos, meio ambiente de qualidade e segurança social. Defende “uma agenda política progressiva e de longo alcance” (BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018, p. 116). Essas ideias são aprofundadas pela CEPAL e ressaltam a necessidade da busca da equidade e transformação produtiva, analisadas de forma complementar, trazendo como foco a ideia de que a educação e o conhecimento são eixos essenciais no alcance da transformação produtiva com equidade (BIELSCHOWSKY, 2009).

Neste sentido a CEPAL defende a ideia de que a igualdade social e o desenvolvimento econômico, que influenciam na estrutura produtiva, não discordam entre si, mas que o desafio que se apresenta é descobrir pontos de coesão entre os dois elementos (BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

No que se refere à diferenciação do desenvolvimento econômico, regional e o local, Pires et al (2018) afirma que região, diferente do território nacional, não tem fronteiras no sentido econômico. As pessoas, mercadorias, capital, informações etc. podem circular livremente entre as regiões. E, diferente do conceito de país e cidade, que são bem delimitados, a região tem uma definição mais difusa. Essencialmente, é uma parcela do território conforme um dos seguintes critérios de delimitação: administrativo, político, cultural, concentração econômica e economias externas etc. Para simplificar, usaremos a abordagem da Nova Geografia Econômica (NEG) (BEHRENS; THIESSE, 2007) que propõe a existência de duas regiões: centro e periferia, destacando as forças centrípedas (que concentram as atividades econômicas nas regiões centrais) e as centrífugas (que as dispersam nas regiões periféricas). A interação entre estas forças possibilita compreender os processos de concentração e dispersão espacial entre as atividades econômicas e as dinâmicas que surgem entre centro e periferia. Dessa forma, nas regiões centrais se concentram atividades econômicas de setores mais avançados, enquanto nos lugares periféricos se especializam em atividades mais tradicionais, reforçando ou acentuando as desigualdades territoriais. Neste caso, a região pode abranger desde uma metrópole ou uma região metropolitana, reunindo várias cidades, como uma localidade que reúne vários estados para destacar uma região próspera ou não economicamente, como a região sudeste do Brasil sendo a mais próspera economicamente. Já a noção de local remete a um espaço mais



OBSERVADR





independente da ação de governo e agentes econômicos externos, centrando-se como força motriz a mobilização de fatores locais ou endógenos para o desenvolvimento econômico regional.

## **EDUCAÇÃO E PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO E O DESENVOLVIMENTO**

No cenário internacional, pós Segunda Guerra Mundial, quando países experimentaram um certo equilíbrio quanto às suas capacidades de influência geopolítica e econômica, observou-se uma forte presença da política educacional como elemento chave nas políticas que buscavam desenvolvimento econômico e coesão social (BOROVAS; FOTOPOULOS; VOUTSA, 2013).

Quando analisados do ponto de vista do desenvolvimento econômico, o papel da educação e do conhecimento no incremento desse desenvolvimento, os países centrais são exemplos em relação às ações que foram potencializadas dentro de suas políticas e que determinaram sua realidade atual. Conforme Borovas, Fotopoulos e Voutsas (2013) a educação, sua estrutura, seus sistemas, suas políticas foram aos poucos compreendidas como fatores determinantes no desenvolvimento econômico. Assim, a economia se liga à educação, e por sua vez, a educação se volta a programas de desenvolvimento, promovendo a relação direta dos polos de ensino, nacional ou internacional, por meio de uma política econômica de desenvolvimento.

Rolim e Serra (2009) explicam que a compreensão sobre a relevância do papel das inovações para o desenvolvimento econômico dos países, ocorrido nas últimas décadas, tem motivado a produção de literatura que exploram conceitos como Sistema de Inovações, Economia do Conhecimento etc.

A moderna concepção considera que as regiões com maior possibilidade de desenvolvimento são aquelas que conseguem estabelecer um projeto político de desenvolvimento congregando os seus diferentes atores, fazendo parte desse projeto, na sua vertente econômica, a utilização intensiva e coordenada do conjunto de conhecimentos existentes na região para aumentar a sua competitividade (ROLIM; SERRA, 2009, p. 89).

Atualmente percebemos a presença de organismos internacionais discutindo sobre estratégias que promovam o tema educação como um fator determinante no alcance do desenvolvimento econômico, e que acabam influenciando as políticas educacionais dos países. Entre eles podemos destacar a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), bem como as instituições de Bretton Woods. Outros organismos, que atuam de forma mais secundária também podem ser citados como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) - (BOROVAS, FOTOPOULOS, VOUTSA, 2013).

Em relação a essa capacidade que têm os organismos internacionais de influenciarem os países, muitas vezes impondos regras e condicionalidades, que passam a ser adaptadas pelos países dependentes, em diversos setores da sociedade, Frigotto, et al (2018) destacam que esse tipo de intervenção externa à subordinação dessas políticas às determinações de organismos internacionais, tais como Banco Mundial e FMI, deixam em segundo plano as especificidades da história desses países na proposição das políticas públicas de educação.



OBSERVADR





Países considerados subdesenvolvidos, que tem sua economia marcada pelo atraso tecnológico, que vivem a realidade de restrição dos recursos públicos, são os mais atingidos pelos problemas sociais, desencadeados por uma economia frágil e atrasada. A necessidade dos países periféricos, de um emparelhamento, em relação aos países centrais, em função de seu atraso tecnológico, os leva a uma busca pela recuperação de sua economia por meio dos investimentos em educação.

A CEPAL tem incentivado essa busca pelas reformas educacionais, no sentido de promover a produção do conhecimento endógeno, na tentativa de impulsionar o crescimento e o desenvolvimento nos países periféricos, esse movimento em busca do desenvolvimento traz em sua abordagem o papel central da educação e da produção do conhecimento que já foram apreendidos pelos países de economia desenvolvida. Na América Latina esse movimento vem se disseminando de forma progressiva (CEPAL/UNESCO, 2000).

Nesse contexto o Estado precisa atuar como agente regulador na dinâmica do desenvolvimento, bem como agente propulsor dessa dinâmica, visto ter compromissos com a sociedade em relação às transformações que se fazem necessárias, entre elas, a busca do crescimento e do desenvolvimento da sociedade, no sentido de suprir suas demandas. Ao pensarmos na intervenção estatal, em qualquer setor da sociedade, *não podemos deixar de enfatizar o papel das políticas públicas como instrumento para que o Estado possa agir e intervir na realidade que se apresenta em determinada sociedade* (BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

Diante deste contexto, o capítulo seguinte objetiva analisar uma política educacional, de competência do governo federal, o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (RFEPCCT), elaborado pela Secretaria de Educação Profissional Científica e Tecnológica (SETEC), ligada ao Ministério da Educação (MEC), no intuito de compreender suas finalidades e impactos como propulsora de desenvolvimento regional.

## **O PLANO DE EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA**

A Educação Profissional é considerada de grande importância no contexto econômico da América Latina, e conseqüentemente no contexto brasileiro. Ao mesmo tempo em que promove essa capacitação profissional, essa modalidade de ensino também colabora no combate à desigualdade, quando promove a participação dos trabalhadores em diversos segmentos do mercado de trabalho. Como está relacionada com produtividade da mão de obra, torna-se fator determinante na busca do crescimento econômico sustentável (TCU, 2012).

Ao ofertar cursos que atendam às demandas da economia local/regional os Institutos Federais (IFs) permitem aos sujeitos dessa realidade oportunidades não apenas de empregabilidade, mas também, de uma formação integral. Essa formação que se pretende de forma integral e não aligeirada, apenas para suprir mão de obra do mercado, vai ao encontro da necessidade de se promover desenvolvimento econômico associado a uma formação cidadã. Para Borovas, Fotopoulos e Voutsas (2013) a educação concebida como uma mercadoria comercializável que tem seu valor apenas pela capacidade de promover acesso ao mercado de trabalho perde sua dimensão social de um bem que é público.



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Para Nogueira (2013) o momento é de busca por uma formação profissional que também promova acesso à cultura, à ciência, à pesquisa, proporcionando uma formação unitária.

No mundo de hoje não há lugar para uma visão maniqueísta e dicotômica, ao estilo da que separa a formação profissionalizante e a formação humanista. A meta deveria ser o estabelecimento de uma concepção unitária, que integre as duas possibilidades de formação e as combine de muitas maneiras na dinâmica mesma do processo formativo.

Percebemos a preocupação com essa formação integral ao considerarmos os objetivos da expansão da RFEPCT, descritos na Lei 11.892/2008, em seu art. 7º, incs. III e IV que explica que além de ministrar cursos profissionais, devem ainda os IFs: “realizar pesquisas aplicadas, estendendo seus benefícios à comunidade; e desenvolver atividades de extensão, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos” (BRASIL, 2008).

Para Morais (2019, p. 139) “a promulgação da lei 11.892/2008 demonstrou uma escolha política de rompimento com uma lógica de formação dissociada do saber crítico e de uma contribuição aprofundada para a CTI em relação à educação profissional de nível técnico no país, foco principal dos IFs”.

As políticas educacionais se destacam no desenvolvimento das Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (PCTIs), e em relação a expansão da RFEPCT destaca-se “como premissas dessas instituições a integração e a articulação entre ciência, tecnologia e cultura, que devem se manifestar por meio das ações de ensino, pesquisa e extensão” (MORAIS, 2019, p. 17).

Em estudo de caso realizado no Instituto Federal do Paraná (IFPR) foi possível a observação dos gargalos e das potencialidades da EPCT para a formação, difusão e uso da ciência, tecnologia e inovação a partir das recentes mudanças na política para a educação profissional. Sobre as potencialidades os respondentes da pesquisa identificaram a existência de pesquisa aplicada e extensão, previsão de eixos formativos em sintonia com realidade social, econômica, cultural e política da região; servidores qualificados; oferta de pesquisa no ensino integrado, contribuição para o crescimento da região, interação ao arranjo produtivo relacionado ao setor agroindustrial (MORAIS, 2019).

Em relação a atuação da RFEPCT e os gargalos identificados na implementação da PCTI, as informações obtidas no estudo de caso do (IFPR) mostram as seguintes realidades: estrutura burocrática que dificulta a formação de parcerias público-privadas, principalmente do sistema produtivo; falta de capacidade institucional; escassez de recursos; barreiras administrativas e culturais (MORAIS, 2019).

Na descrição dos objetivos da expansão da RFEPCT percebemos que há uma preocupação com as demandas da economia regional, e que os Institutos Federais (IFs) foram se disseminando por várias regiões do Brasil, de forma planejada. Ao ofertar cursos que atendam às demandas da economia local/regional, a expansão representou para muitas regiões uma rara oportunidade de incentivo aos arranjos produtivos locais (APLs)<sup>3</sup> que determinariam em que áreas do setor

<sup>3</sup> O termo APL foi criado originalmente pela Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST), como uma derivação do conceito de aglomerações produtivas conhecidas mundialmente como



OBSERVADR







produtivo seriam criadas vagas nessas instituições.

### **Histórico da Expansão da RFEPCT**

O Brasil apostou, ao longo da primeira década do século XXI, no investimento em políticas públicas voltadas ao aumento da oferta da educação profissional, que também objetivavam promover o desenvolvimento de economias locais e regionais. E, por conseguinte, o desenvolvimento econômico do país.

As intenções de uma política de reestruturação e ampliação da educação profissional em larga escala começaram a ser consideradas no início de 2003, estiveram presente na elaboração do Plano Plurianual do Governo Federal, e estavam entre os objetivos do planejamento no (PPA 2004-2007). Assim, no ano de 2005, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), do Ministério da Educação (MEC), lançou o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (RFEPCT), que trazia em sua proposta a construção de 42 unidades, distribuídas em 23 estados da federação. Quanto aos investimentos, nesta etapa seriam destinados R\$ 99,5 milhões, que seriam investidos na edificação ou adaptação de estruturas, e compra de equipamentos para o funcionamento das novas unidades de ensino (SANTOS, 2018).

O plano de expansão contava com três fases: Fase I (2003/2010); Fase II (2011/2012) e Fase III (2013/2014). Para implantação dos novos campi alguns critérios deveriam ser seguidos, entre os quais podemos destacar: proximidade da escola aos arranjos produtivos instalados em níveis local e regional; importância do município para a microrregião da qual faz parte; estar localizada em alguma das regiões mais distantes dos principais centros de formação de mão de obra especializada; existência de potenciais parcerias para a implantação da futura unidade etc. (TCU, 2012).

Conforme Santos (2018) no processo de interiorização da política de expansão da RFEPCT houve um expressivo aumento no número de escolas. Durante o período de 2005 a 2014 foram construídas (214 escolas), que contemplavam na primeira fase (64 escolas), na segunda fase (150 escolas), e, na terceira fase foram inauguradas (208 escolas). Essas 422 unidades, somadas às 140 escolas que já existiam, ampliaram a rede federal para 562 campi vinculados aos IFs, promovendo a interiorização da educação profissional, com uma distribuição territorial que em 2014 abrangia 515 municípios, localizados nas 27 Unidades da Federação (SANTOS, 2018).

A política de expansão representou consequentemente em um expressivo aumento no número de vagas ofertadas. Esses investimentos do governo federal resultaram na ampliação da oferta gratuita dessa modalidade no interior do país por meio da atuação dos IFs e consequentemente no aumento no número de vagas ofertadas. Numa comparação entre os anos de 2010 e 2018, as matrículas da rede federal, nas modalidades presencial e EAD, no ensino básico, técnico e superior saltaram de 418.405 para 1.031.798 matrículas (CONIF, 2018).

---

clusters e distritos industriais. Disponível em: [http://www.mi.gov.br/sumario\\_executivo\\_pndr](http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr). A inclusão de APLs como prioridade do governo federal formalizou-se nos seus Planos Plurianuais (PPA), desde 2000; no Plano Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (PNCT&I), 2007-2010; na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), 2008-2013; no Programa Brasil Maior (PBM), 2013-2015, entre outros (LASTRES, et al, 2014).



OBSERVADR





A política de expansão da RFEPCT foi pensada e implementada para atender uma demanda da sociedade, que foi a qualificação de pessoas com vistas a atuarem no mundo do trabalho, porém não apenas para suprir a emergência do mercado pela qualificação, com foco apenas no desenvolvimento econômico, mas também, tem nessa formação uma intenção de promoção do desenvolvimento social, oportunizando aos egressos de cursos profissionalizantes a mobilidade social, com oportunidades de empregabilidade e bem-estar. Para Bielschowsky e Torres (2018) o mundo do trabalho, enquanto motor da inclusão social, é o principal mecanismo de confluência entre desenvolvimento e igualdade social.

### **Contribuições do Relatório do TCU/2012 para avaliação da RFEPCT**

Compreender o sucesso e o fracasso das políticas públicas é fundamental para o melhor desempenho da administração pública. E, no caso do plano de expansão da RFEPCT, considerando tratar-se de uma política pública de grande escala, que implicou um considerável investimento do governo federal, exemplo do que foi investido em 2015 quando 10,6 bilhões de reais representou 1,77% do PIB daquele ano, que foi de R\$ 5,996 trilhões. Esses investimentos representaram “um incremento aproximado de 523% de 2003 para 2015. Em valores absolutos, nestes 13 anos foram destinados para a rede federal mais de 64,4 bilhões de reais em valores atualizados” (BRASIL, 2016). Assim, faz-se necessária a avaliação dessa política, uma vez que a necessidade de avaliação de políticas públicas ganhou relevância a partir da Constituição Federal de 1988, quando trouxe para a discussão da sociedade a importância da gestão democrática, participativa e controle social.

Os resultados apresentados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no relatório de auditoria TC 026.062/2011-9, divulgado em 2012, sobre a importância da política de expansão RFEPCT, são um exemplo de avaliação de política pública. O relatório tinha como objetivo “contribuir para aperfeiçoar a atuação da Rede Federal de Educação Profissional” (TCU, 2012, p. 52).

As ações sugeridas pelo TCU em seu relatório de auditoria abrangem muitas dimensões da política de expansão da RFEPCT, bem como pormenores da atuação dos IFs. Em função da complexidade dessas ações serão abordadas apenas algumas dessas orientações, ou seja, as principais ações propostas para a condução de correção de lacunas na atuação da RFEPCT.

Constata-se a necessidade de melhor acompanhamento das taxas de evasão dos cursos ofertados. Assim, recomendou-se à Setec/MEC que institua, em conjunto com os IFs, plano no sentido de minimizar a evasão na RFEPCT, que contemple: levantamento de dados de variáveis que identifiquem alunos com maior inclinação de evasão; inserção dos indicadores de evasão, retenção e conclusão nos Termos de Acordos de Metas e Compromissos, para diferentes modalidades de cursos; análise da viabilidade de adequação dos critérios do PNAES (Programa Nacional de Assistência Estudantil); compromisso na alocação de profissionais para o acompanhamento escolar e social de alunos nos campi; o fomento a inserção de alunos em programas de recuperação de estudos, bem como a participação dos alunos como tutores e monitores (TCU, 2012).

No que concerne as áreas de produção de pesquisa e inovação, constatou-se que fatores legais, administrativos e culturais, internos aos IFs, são considerados entraves na realização de parcerias com o setor produtivo/empresarial. Nessas áreas a Setec/MEC deveria formular em conjunto



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

com os IFs manual com orientação sobre as bases legais dos instrumentos jurídicos para formalização de parcerias entre os IFs e o setor produtivo e outras instituições. Promover maior integração entre ensino, pesquisa e extensão contemplando: pesquisas aplicadas às demandas socioeconômicas locais e regionais, projetos que gerem produtos e benefícios voltados à sociedade; definição de critérios nos editais de seleção de projetos que favoreçam ações de pesquisa e extensão que se integrem; coleta e sistematização de dados para definição de indicadores quanto à participação de professores e alunos em projetos de pesquisa e extensão (TCU, 2012).

Com relação à inserção profissional do aluno, a Setec/MEC e os IFs deveriam elaborar ações afim de ampliar a inserção profissional de alunos da RFEPCT contemplando: projetos para a instalação de incubadoras de empresa, empresas Juniores e cursos de empreendedorismo, participação em estágios conscientizando os alunos da relevância da empregabilidade e acompanhamento da atuação profissional dos alunos egressos (TCU, 2012).

Quanto às necessidades de desenvolvimento profissional dos docentes constatou-se a oferta insuficiente de cursos de formação pedagógica e a necessidade de promover a eficácia desses cursos na apropriação de valor à prática docente. Assim, a Setec/MEC e os IFs deveriam mapear as necessidades e desenvolver programas específicos de capacitação, presenciais ou à distância, que pudessem ser adotados e compartilhados por todas as instituições da rede federal (TCU, 2012).

Por fim, em relação aos cursos médios técnicos concluiu-se pela necessidade de avaliação desses cursos, por parte do MEC, que deveria estabelecer, em atendimento ao previsto nos Acordos de Metas e Compromissos, firmado entre o Ministério e os Institutos Federais, em julho de 2010, que definiu a obrigação do MEC criar um sistema de avaliação dos cursos técnicos, similar ao Enade, que avalia os cursos superiores (TCU, 2012).

Ao observarmos essas recomendações percebemos muitas fragilidades na condução dessa política, problemas estruturais, que se percebem nas diferentes situações: falta de pessoal técnico-administrativo e docentes; problemas de retenção e evasão de alunos; falta de acompanhamento de egressos; atividades pesquisa e extensão desvinculadas da comunidade; bem como falta de integração com o setor produtivo local/regional.

O relatório do Tribunal de Contas da União, divulgado em 2012, não destacou apenas aspectos negativos, abordou de forma positiva o desempenho dos alunos egressos dos IFs, quando dos resultados no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), onde se tem destacado excelentes resultados no desempenho desses alunos, que apresentam notas acima da média (TCU, 2012, p. 6-7). Esse desempenho também se observa atualmente, o que pode ser confirmado em recentes reportagens veiculadas na mídia, como por exemplo “Em uma década de história, a Rede Federal expandiu o alcance dos Institutos que, segundo dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), se fosse um país, estaria entre os primeiros colocados nas áreas analisadas” (PARENTE, 2018).

O Banco Mundial defende a necessidade de se avaliarem os resultados das aprendizagens, assim, promove pesquisas que mostram o nível de habilidades dos estudantes, medidas em avaliações



OBSERVADR





internacionais, como o PISA<sup>4</sup> - Programa de Avaliação Internacional de Estudantes - (BOROVAS; FOTOPOULOS; VOUTSA, 2013). Com base nos resultados do PISA, quando comparado com o desempenho de outros países, os resultados dos egressos dos IFs são semelhantes ao de alunos de países de economia desenvolvida como a Coreia do Sul (BORGES, 2016).

Esses resultados numa avaliação de grande escala como o ENEM demonstram aspectos positivos na condução dos processos de ensino-aprendizagem dos IFs e se fazem relevantes na oportunidade de avaliação da política de expansão da RFEPC. Assim, podemos afirmar que o bom desempenho desses alunos corrobora sobre a qualidade na formação dos egressos da rede federal, o que nos leva a acreditar que com algumas mudanças na condução das áreas apontadas no relatório do TCU/2012 e na busca pelo cumprimento das finalidades e objetivos da expansão da RFEPC, essa política pode trazer muitos benefícios para a sociedade, especialmente por tratar-se de uma política, que sendo pública, alcança aqueles que mais necessitam dessa formação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi discutir sobre a avaliação da política de expansão da RFEPC enquanto política social e em relação ao alcance dos objetivos e metas descritos em seus documentos norteadores.

A recente expansão da RFEPC surge como uma política pública social, que tem como intenções a capacitação profissional, inserção no mundo do trabalho e formação integral. Para além dessas intenções, essa expansão também prevê ações estratégicas para promoção do desenvolvimento econômico regional/local por meio da interiorização dos IFs.

As questões relacionadas ao desenvolvimento econômico vêm sendo discutidas e interpretadas por economistas e suas teorias que atribuem classificações aos países, separando-os em blocos de acordo com seu nível de desenvolvimento e integração na dinâmica do capital, considerando sua capacidade para investir, sua tecnologia, especialização, industrialização, e atribuem aos países que não detêm essas capacidades uma condição de atraso em relação aos demais. Alguns termos são usados nessa classificação, como por exemplo países desenvolvidos e subdesenvolvidos, conforme Myrdal, e países centrais e periféricos, conforme conceitos da CEPAL.

Quando analisadas as oportunidades de desenvolvimento econômico, emerge a discussão sobre o papel da educação e do conhecimento no incremento desse desenvolvimento, o que também é defendido pelos documentos produzidos pela CEPAL. Nessa discussão fica claro que os países centrais são exemplos em relação às ações que reconhecem a relevância da educação e do conhecimento científico, a transformação desse conhecimento científico em conhecimento técnico e tecnológico, com a sua aplicação para a inovação econômica e social, ideia que também é compartilhada por alguns organismos internacionais, entre eles podemos destacar:

---

<sup>4</sup> *Programme for International Student Assessment (PISA)* (no Brasil, Programa de Avaliação Internacional de Estudantes), estudo comparativo internacional realizado a cada três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O PISA oferece informações sobre o desempenho dos estudantes vinculado a dados sobre seus *backgrounds* e suas atitudes em relação à aprendizagem (BRASIL, 2019).



OBSERVADR





ONU, UNESCO, OCDE, FMI e BIRD.

Nesse contexto social que demanda dos países investimentos em educação e políticas que promovam qualificação profissional, desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica surge a discussão sobre a relevância da política de expansão da RFEPCT como propulsora de desenvolvimento econômico local, uma vez que promoveu a interiorização dos campi dos IFs em diversas regiões do país, e a oferta de cursos de formação profissional nas mais diferentes áreas, contemplando as demandas dos arranjos produtivos locais (APLs).

Contribuindo com as discussões sobre a avaliação de políticas públicas observou-se o estudo de caso do IFPR (2019), onde foram abordados gargalos e potencialidades na expansão da RFEPCT em relação às políticas para o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação, e o relatório de auditoria do TCU/2012, que realizou pesquisa *in loco* em 40 campi. Os dois exemplos analisados apontam pontos fortes e fracos; nas fragilidades são apontados problemas que exigem algumas mudanças na condução da política que necessita de reestruturação, monitoramento e avaliação.

O relatório de auditoria do TCU destaca como ponto forte o resultado do ranking das escolas em relação às notas do ENEM, onde os egressos da rede federal demonstram desempenho acima da média na maioria das regiões em que atua. Esses resultados quando comparados às avaliações do PISA demonstram que o desempenho dos egressos dos IFs é semelhante ao dos alunos de países desenvolvidos.

Neste contexto percebemos a relevância da política de expansão da RFEPCT, enquanto política social, que atende uma parcela da população, que necessita dessa qualificação profissional, oportunidades de inserção nas atividades de ensino, pesquisa e extensão que lhes proporcionará uma formação integral. Enquanto política de desenvolvimento, revela a importância do aumento da oferta de vagas na educação profissional, inserção dos jovens no mundo do trabalho, oportunidades de integração entre educação e setor produtivo.

Considerando que a educação tem na sua efetivação o caráter de uma demanda que é pública, infere-se que a responsabilidade do Estado tanto como regulador, quanto propulsor dessa política, precisa ser reivindicada. Desse contexto emerge a discussão sobre a importância das políticas públicas. Bem como os processos na sua condução, suas prioridades, decisões, implementação e sobretudo o processo de avaliação, que proporciona uma análise sobre a efetividade e equidade dessa política. Realidade que se aplica às necessidades de avaliação da política de expansão da RFEPCT.

## REFERÊNCIAS DE LITERATURA

AREND, M; FONSECA, P.C.D. Brasil (1955-2005): 25 anos de catching up, 25 anos de falling behind. Revista de Economia Política, vol 32, nº 1 (126), pp 33-54, janeiro-março/2012.

BEHRENS, K.; THIESSE, J.F. Regional Economics: a new economic geography perspective. Regional Science and Urban Economics, n. 37, p. 457-465, 2007.

BIELSCHOWSKY, R. Sesenta años de la Cepal: estructuralismo y neoestructuralismo. Revista de La Cepal, n. 97, Abril de 2009.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BIELSCHOWSKY, R. y TORRES, M. (comps.), Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018, Colección 70 años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

BORGES, H. Estudantes federais têm desempenho coreano em ciências, mas MEC ignora. In: The Intercept Brazil, 8 de Dezembro de 2016. Disponível em: <https://theintercept.com/2016/12/08/estudantes-federais-tem-desempenho-coreano-em-ciencias-mas-mec-ignora/>

BOROVAS, G; FOTOPOULOS, N; VOUTSA M. E. The Role of the Bretton Woods institutions in forming and VSUHDGLQJ education policies, 2013.

BRASIL. Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008: Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria Operacional em Ações da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. TC 026.062/2011-9. Relator: Ministro José Jorge. Modalidade: Auditoria Operacional – Fiscalização de Orientação Centralizada. Brasília, jun. 2012.

\_\_\_\_\_. MEC/Setec. Série Histórica e Avanços Institucionais 2003-2016. Brasília, maio de 2016

\_\_\_\_\_. MEC/Inep. Relatório Brasil no PISA 2018. Versão Preliminar. Brasília-DF, 2019.

BRESSER-PEREIRA, L.C. O Processo Histórico do Desenvolvimento Econômico. Versão de 22 de agosto de 2007. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/papers/2007/07.21.ProcessoHistoricoDoDesenvolvEconomico-Agosto23.pdf>

CARDOSO, F. H; FALETTO, E. Dependência e desenvolvimento na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL. Editora Record, Rio de Janeiro, 2000.

CHANG, H. “Industrial policy: can we go beyond an unproductive confrontation? Discussion Paper n 01”. A Plenary Paper for ABCDE (Annual World Bank Conference on Development Economics). (2009).

CEPAL/UNESCO. Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade: In: BIELSCHOWSKY, R. CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL. Editora Record, Rio de Janeiro, 2000.

CONIF. Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/noticias/FLVIONUNESCONIF.pdf>

FRIGOTTO, G; NEVES, B.M; BATISTA, E.G; SANTOS, J.R. O “estado da arte” das pesquisas



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

sobre os IFs no Brasil: a produção discente da pós-graduação – de 2008 a 2014. In: FRIGOTTO, G (org.). Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia Relação com o ensino médio integrado e o projeto societário de desenvolvimento. LPP/UERJ. Rio de Janeiro, 2018.

FURTADO, C. Essencial. Organização, apresentação e notas de Rosa Freie D’Aguiar. São Paulo: *Penguin Classics* Companhia das Letras, 2013.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LASTRES, H. M. M.; LEMOS, C.; MAGALHÃES, W.; SILVA, M.M.; FALCÓN M.L.; PESSOA, J.E. Políticas para apls: a experiência do BNDES. Ipea boletim regional, urbano e ambiental | 10 | jul. - dez. 2014.

LIMA, A. C. C; SIMÕES, R. F. Teorias Clássicas do Desenvolvimento Regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. Revista de desenvolvimento econômico. Ano XII Nº 21 Julho de 2010 Salvador, BA, PP.05-19.

MORAIS X; N. Gargalos e Potencialidades da Educação Profissional, Técnica e Tecnológica para a Implementação da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação: caso Instituto Federal do Paraná (2012-2017). Dissertação de Mestrado, Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública. UTFPR. Curitiba. 2019.

NOGUEIRA, M.A. A formação como desafio estratégico. In: O Estado de S. Paulo, 25/5/2013. Disponível em: <https://gilvanmelo.blogspot.com/2013/05/a-formacao-como-desafio-estrategico.html>

PARENTE, M. Dez anos dos IF’s: uma Coreia dentro do ensino 04/12/2018, disponível em <https://www.leiaja.com/carreiras/2018/12/04/dez-anos-dos-ifs-uma-coreia-dentro-do-ensino-brasileiro/>

PIRES, M.M.; MOROLLÓN, F.R.; GOMES, A.S.; POLÈSE, M. Economia urbana e regional: território, cidade e desenvolvimento. Editus: Bahia, 2018.

ROLIM, C; SERRA, M. Instituições de Ensino Superior e Desenvolvimento Regional: O Caso da Região Norte do Paraná. Revista de Economia. Editora da UFPR. Curitiba. 2009.

SANTOS, J.A. Política de expansão da RFEPCT: quais as perspectivas para a nova territorialidade e institucionalidade? In: FRIGOTTO, G (org.). Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia Relação com o ensino médio integrado e o projeto societário de desenvolvimento. LPP/UERJ. Rio de Janeiro, 2018.

ZAGATO, L. Ainda é possível que os países em desenvolvimento façam seu catching up no século XXI? Revista de Economia Política, vol. 39, nº 3 (156), pp. 527-543, julho-setembro/2019



OBSERVADR





**ST4 - EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**ANALFABETISMO E PESSOAS IDOSAS: REFLEXÕES PARCIAIS DE UMA PESQUISA EM ANDAMENTO**

**LITERACY AND ELDERLY PEOPLE: PARTIAL REFLECTIONS OF A RESEARCH IN PROGRESS**

Suelyn Maria Longhi de OLIVEIRA<sup>1</sup> · Claudinéia Lucion SAVI<sup>2</sup> · Maria de Lourdes BERNARTT<sup>3</sup>

**Resumo:** As pessoas idosas, em número cada vez maior no mundo, e principalmente em países em desenvolvimento com o Brasil, demandam intervenções dos gestores públicos, bem como da sociedade civil, objetivando a construção ou melhoria de políticas públicas. Nesse sentido o Programa “Cidade e Comunidades Amigáveis a Pessoa Idosa” da Organização Mundial de Saúde está sendo implantado em municípios do sudoeste do Paraná. Uma das diretrizes desse Programa mundial é conhecer o perfil da população com idade igual ou superior a 60 anos e, desta forma promover subsídios para ações na educação, a qual é abordada nesse estudo e em outras dimensões que são elementos precípuos à longevidade com qualidade. Dois municípios pertencentes a esse grupo de cidades foram avaliados nesse trabalho, Itapejara D’ Oeste e Santa Tereza do Oeste, no sudoeste e oeste do Paraná respectivamente. A escolha pela variável da escolaridade vem em encontro a relação hipotética entre alfabetização e/ou escolarização na terceira idade em interface com a manutenção e estimulação das funcionalidades cognitivas e a minimização dos impactos da idade. Os resultados encontrados nas duas amostras pesquisadas o analfabetismo e maior na zona urbana do município comparado com a rural e em relação aos outros níveis de escolaridade. Frente a isso, este estudo faz reflexões sobre as questões históricas em relação ao número de analfabetos em contexto atual, bem como, a importância do domínio da leitura e da escrita para a qualidade de vida das pessoas idosas.

**Palavras chaves:** Escolaridade. Pessoa Idosa. Longevidade.

**Abstract:** Elderly people, in increasing numbers in the world, and especially in developing countries like Brazil, demand interventions from public managers, as well as civil society, aiming at the construction or improvement of public policies. In this sense, the World Health Organization's “Friendly City and Communities for the Elderly” Program is being implemented in municipalities in southwestern Paraná. One of the guidelines of this worldwide Program is to know the profile of the population aged over 60 years and, in this way, promote subsidies for actions in education, which is addressed in this study and in other dimensions that are essential elements to quality longevity. Two municipalities belonging to

<sup>1</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional PPGDR da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. [suelynlonghi@hotmail.com](mailto:suelynlonghi@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional PPGDR da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. [claudineiarodri@utfpr.edu.br](mailto:claudineiarodri@utfpr.edu.br)

<sup>3</sup> Coordenadora do Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional- PPGDR da Universidade Tecnológica Federal do Paraná/ UTFPR; [marialbernartt@gmail.com](mailto:marialbernartt@gmail.com)





this group of cities were evaluated in this work, Itapejara D' Oeste and Santa Tereza do Oeste, in the southwest and west of Paraná, respectively. The choice of the education variable is in line with the hypothetical relationship between literacy and/or schooling in the third age, in an interface with the maintenance and stimulation of cognitive functionalities and the minimization of the impacts of age. The results found in the two samples surveyed, illiteracy is higher in the urban area of the municipality compared to the rural area and in relation to other levels of education. Faced with this, this study reflects on historical issues in relation to the number of illiterates in the current context, as well as the importance of mastering reading and writing for the quality of life of elderly people.

**Keywords:** Schooling. Elderly. Longevity.

## INTRODUÇÃO

O presente texto tem por base dados parciais de um estudo em andamento conectado ao Programa “Cidade e Comunidades Amigáveis a Pessoa Idosa”, da Organização Mundial da Saúde<sup>4</sup>, nos municípios do Sudoeste do Paraná que se tornaram membros da Rede Global. Tal estudo está vinculado ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, PPGDR, da Universidade Federal Tecnológica do Paraná, UTFPR, Câmpus Pato Branco, Linha de Pesquisa Educação e Desenvolvimento. Para este ensaio, recortamos dados obtidos na pesquisa para realização do diagnóstico da pessoa idosa de dois municípios do Estado do Paraná: Santa Tereza do Oeste e de Itapejara D' Oeste. Tais ações constituem-se precípuas e subsidiam a construção ou melhoria de políticas públicas para a pessoa idosa, bem como a implantação do Programa “Cidade e Comunidades Amigáveis a Pessoa Idosa”.

É factual, que nos últimos tempos, o debate sobre o envelhecimento da população tem protagonizado estudos passando a fazer parte das preocupações de gestores no que se refere a garantia das condições mínimas de atendimento às pessoas idosas.

Para isso, toma-se como referência o fato de a Organização Mundial de Saúde (OMS), ainda na década de 1980, considerar a pessoa idosa, sob o ponto de vista cronológico, o indivíduo com 65 anos ou mais de idade em países desenvolvidos, enquanto que, em países em desenvolvimento, prevalece a idade de 60 anos ou mais (OMS, 1984).

Por razões diversas a preocupação de gestores é precípuas, já que a população idosa tem aumentado inexoravelmente e, segundo dados da OPAS/OMS (2018) entre o ano de 2015 e 2050, a proporção da população mundial com mais de 60 anos quase passará de 12% para 22%; em 2020 o número de pessoas com 60 anos ou mais será superior ao de crianças com menos de cinco anos e no ano 2050, 80% das pessoas idosas viverão em países de baixa e média renda.

---

<sup>4</sup> O Programa Cidades e Comunidades Amigáveis a Pessoa Idosa tem como referência o Guia Global Cidade Amiga do Idoso, da Organização Mundial de Saúde, lançado em 2008, aborda oito principais eixos: espaços abertos e prédios, transportes, moradia, apoio comunitário e saúde, participação cívica e emprego, respeito e inclusão social, participação social, e comunicação e informação.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Destarte, tais dados remetem aos desafios que os países, estados e municípios terão para garantir dignidade às pessoas idosas, sendo que, tais desafios permeiam diversas dimensões da estrutura social como: seguridade social e previdência, saúde, educação, habitação, trabalho, renda e desenvolvimento urbano (OMS, 2005).

Dentre tais dimensões, entende-se que o acesso à educação, é um fator de crescimento, de conhecimento, de interação, de novas descobertas e vivências, elementos essenciais à preservação e manutenção de uma vida mais produtiva e saudável (PANTAROLO; OLIVEIRA, 2008), no entanto, muitas vezes inacessível às pessoas idosas.

Nesse viés, é precípua conhecer, a partir de amostra pesquisada, a população idosa dos diferentes contextos para que, então, seja possível subsidiar e contribuir para a melhoria dos processos, sistemas e estruturas que lhes assegurem condições mais dignas, já que, as adaptações exigem tempo, recurso e políticas públicas efetivas para este contexto.

Isto posto, a partir de dados que indicam os índices de escolaridade das pessoas idosas dos municípios ora citados, vislumbramos a necessidade de melhor compreender a problemática histórica que está associada ao número de idosos analfabetos na atualidade. Para isso, o presente texto tem o objetivo de refletir sobre a construção dos processos educacionais, especificamente em relação à aquisição da leitura e escrita, para jovens e adultos e a conexão deste para a longevidade, com qualidade, das pessoas idosas.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estado do Paraná está localizado, geograficamente, na região Sul do Brasil, possui 399 municípios agrupados em 10 mesorregiões, conforme se verifica na figura, a seguir:



OBSERVADR





**Figura 01: Mapa do Estado do Paraná com as Mesorregiões**



**Fonte: Marques (2013)**

Dentre os municípios, encontram-se os que são *locus* deste estudo, estes, situam-se em regiões distintas do estado, com distância, aproximada, de 188 km a 259 km, entre si.

O município de Santa Tereza do Oeste, localizado na região Oeste, possui, de acordo com os dados do IBGE, em 2010, população estimada de 10.139 habitantes. O município é grande produtor de grãos e destaca-se na produção de soja e milho, e conta também com a pecuária, principalmente criação de suínos e aves. (MUNICÍPIO DE SANTA TEREZA DO OESTE, s.d.).

Já o município de Itapejara do Oeste, localizado na região Sudoeste paranaense, possui, de acordo com censo do IBGE, em 2010, 10.531 habitantes. De acordo com informações obtidas no site do município, no ano de 2014 a população estimada era de 11.335 habitantes (MUNICÍPIO DE ITAPEJARA DO OESTE. s/d.). A tabela, na sequência, mostra o índice de desenvolvimento humano dos dois municípios, de acordo com censo do IBGE (2010).



**Tabela 01: Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios de Itapejara do Oeste e Santa Tereza do Oeste**

Município	IDHM - Dimensão educação	IDHM - Dimensão longevidade	IDHM - Dimensão renda	Ranking no estado
Itapejara do Oeste	0,661	0,828	0,713	78
Santa Tereza do Oeste	0,632	0,808	0,686	207

**Fonte: Adaptada de IPARDES (2010)**

Desse modo, podemos observar que o município de Itapejara do Oeste possui IDHM mais elevado, embora a diferença seja, relativamente, pequena, ocupa colocação mais privilegiada no ranking no estado do Paraná.

Tendo como pressuposto a pesquisa exploratória, com levantamento de dados *in loco*, realizado de outubro a dezembro de 2019, diagnosticou-se o perfil da amostra pesquisada de pessoas idosas, tanto os residentes no meio rural quanto os residentes no meio urbano, contemplando as dimensões de idade e escolaridade. A amostra selecionada corresponde a, aproximadamente, 10% do número de idosos de cada município, ou seja, no Município de Santa Tereza do Oeste foram entrevistados 320 pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, homens e mulheres, e no município de Itapejara do Oeste foram entrevistados 315 pessoas idosas.

Os dados obtidos, apresentados a seguir, poderão subsidiar ações e a construção de políticas públicas que tenham como pressuposto a melhoria em condições e qualidade de vida das pessoas idosas.

## ASPECTOS GERAIS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL

No Brasil, é possível atribuir o início da modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA), na época do descobrimento com a chegada dos jesuítas, em 1549, “Embora a missão principal dos Padres da Companhia de Jesus fosse a catequese” (AGUIAR, 2001, p. 10), sendo que “a missão dos padres jesuítas, em grande medida, ocorreu com adultos”, pois além de catequizá-los, ensinavam a língua Portuguesa e os “ofícios necessários à sustentação da economia da colônia”.

No entanto, Strelhow (2010, p. 51), aponta para o fato de após os Jesuítas saírem do Brasil, no ano de 1959, a educação ficou sob a responsabilidade do império e “a educação de adultos entra em colapso. A identidade da educação brasileira foi sendo marcada então, pelo o



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

elitismo que restringia a educação às classes mais abastadas” (STRELHOW, 2010, p. 51) e, portanto, elitizada em que o conhecimento formal é monopolizado pelas classes dominantes. O autor destaca, ainda, que: “É importante ressaltar que a educação de Jovens e Adultos era carregada de um princípio missionário e caridoso”, sob a perspectiva da solidariedade.

No ano de 1945 com a criação das Nações Unidas (ONU) e da UNESCO (Órgão das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), ampliou-se a preocupação com a Educação de Adultos (AGUIAR, 2001, p.15). A Constituinte de 1946 desencadeou, no ano de 1947, a criação do Ministério da Educação e Saúde, do Serviço de Educação de Adultos (SEA). O autor sinaliza que:

em 1952, a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER) e mais tarde, em 1958, a Campanha de Erradicação do Analfabetismo (CNEA). Essas Campanhas tiveram pouca duração e expressão, mas possibilitaram o surgimento dos movimentos de alfabetização de jovens e adultos e de educação popular, ainda naquela década e no início da década seguinte. Dessa forma, a educação popular teve sua origem, como organização, a partir dos anos 50. Inicialmente, desenvolveu-se em atividades pastorais da Igreja Católica, nos subúrbios e áreas rurais, sob a denominação de Educação Comunitária, constituindo uma alternativa para a educação dos excluídos (AGUIAR, 2001, p.15 -16).

No entanto, segundo o autor, a partir de 1964, este processo é estagnado e o problema do analfabetismo persistiu e, em 1967 criou-se o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), para atender a população analfabeta com mais de 15 e menos de 35 anos, e mesmo com a duração de 15 anos, “não conseguiu reduzir o número absoluto nem o índice relativo de analfabetismo no país” (AGUIAR, 2001, p.27). Depois do MOBRAL, segundo o autor, surge a Fundação EDUCAR (Fundação Nacional para a Educação de Jovens e Adultos) e que durou apenas 4 anos. Em 1990, lançou-se o Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC). Entretanto,

em agosto de 1991, o Ministro Chiarelli é substituído pelo ex-reitor da Universidade de São Paulo, José Goldemberg. Logo de início, o Ministro Goldemberg dizia não ser muito simpático à idéia do PNAC. Era muita despesa para pouco retorno. Naquela ocasião, o Ministro declarou ao Jornal do Commercio (12 de outubro de 1991) que “O adulto analfabeto já encontrou seu lugar na sociedade (. . .) alfabetizar o adulto não vai mudar muito sua posição (...). Vamos concentrar os nossos recursos em alfabetizar a população jovem. (. . .)” (AGUIAR, 2001, p. 35).

E, novamente, a Educação, para os que não estudaram em tempo hábil, fica em segundo plano. Com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello (1992), houve semi-paralisação e o PNAC foi extinto (AGUIAR, 2001, p.37), segundo o autor, nem existiu efetivamente, pois suas metas não foram cumpridas.

No ano seguinte, 1993, o Ministério da Educação (MEC) elabora o Plano Decenal de Educação para Todos que tinha por objetivo cumprir, no período de uma década (1993 a 2003), as resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada, em 1990, pela Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial, em Jomtien/Tailândia, (MENEZES, 2001). É importante destacar que o referido Plano Decenal contemplava a linha de ação estratégica “Sistematização da educação continuada de jovens e Adultos”.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Isto posto, chamamos atenção para as implicações do analfabetismo para a pessoa idosa, considerando que a alfabetização, pressupõe-se elemento precípua à longevidade com qualidade.

No entanto, é importante destacar que, para muitos idosos, pode ter lhes sido negada a oportunidade de acessar à educação formal, em tempo hábil e, posteriormente, em idade adulta, o que evidencia questões associadas a dimensão cultural, social e econômica.

Cabe ressaltar que, para as pessoas idosas, muitas vezes, o objetivo da educação independe de receber um “diploma”, pois, é possível que a sua necessidade seja apenas o de dominar o básico, como a escrita e a leitura do próprio nome, por exemplo, ou o de seus filhos, realizar uma operação bancária ou compreender a que outrem tenha realizado, minimizando as chances de ser enganado. Por outro lado, para muitos, o diploma acadêmico é um sonho e um objetivo extremamente motivador.

Além disso, por sua vez, muitos idosos têm buscado a aprendizagem da leitura e da escrita ou sua aprimoração, pela necessidade de inserção e também para contribuir e estimular as funcionalidades cognitivas. Nesse sentido, Soares (2006), aponta para o fato de que o declínio da capacidade cognitiva pode estar associado ao processo fisiológico normal ao envelhecimento ou à demências (SOARES, 2006, p. 08). Para a prevenção, o autor coloca que:

Em termos de prevenção, acredita-se que o estímulo para um bom funcionamento mental, físico e social configura-se como princípio para a promoção de saúde de idosos e, conseqüentemente, de prevenção às demências, graves ou leves. Nesse sentido, atividades mentais funcionam como um fator de proteção às funções cognitivas (SOARES, 2006, p. 03).

Para atuar na prevenção, é importante ações e políticas públicas de promoção de atividades que estimulem o funcionamento mental para as pessoas idosas, pois isso lhes assegurará melhor qualidade de vida, podendo minimizar os impactos da idade nas estruturas cerebrais. Seja qual for a necessidade do idoso, a aquisição de tais processos trazem inúmeros benefícios como, por exemplo, a prevenção de doenças relacionadas à demência ou à depressão, a convivência com outras pessoas e a socialização possibilita trocas importantes, aprender eleva a autoestima, pois se sente capaz de realizar tarefas de forma autônoma, além de dar um novo sentido à vida.

É possível supor que as pessoas analfabetas, na atualidade, são excluídas duplamente, pois já o foram por não terem acesso à educação formal em tempo hábil e, agora, permanecem tendo-lhes esse direito básico negado, ou seja, foram e permanecem à margem dos processos educacionais formais. Aguiar (2001, p. 144) amplia esta discussão quando aponta para o fato de que:

Considerando o fato de que Jovens e adultos analfabetos ou semialfabetizados formam um contingente excluído, sistematicamente, do acesso aos bens culturais mais elementares, dificultando o exercício democrático, é mister que o processo educativo seja o mais qualificado possível para permitir e gerar melhores condições ao exercício da cidadania. Nesse sentido, a escola é o principal canal de acesso a esses bens que este segmento, pobre excluído possui para, ao tempo em que comece



OBSERVADR





a dominar o conhecimento, passe a exercer seus legítimos direitos e deveres de cidadãos.

O domínio da leitura e da escrita e o acesso ao conhecimento, empodera e possibilita que as pessoas possam exercer outros direitos, que podem também terem sido negados por não terem o primeiro, além de contribuir para a manutenção da jovialidade mental e física, interfere na auto estima, prevenção de demências e autonomia e também como um processo de afirmação do indivíduo através da tomada de consciência para um autodeterminismo na condução de alternativas, a fim de dominar as diferentes situações em que será levado a viver (BARCIA, 1982).

No entanto, são necessários mais debates, estudos e vontade política para que ocorram avanços significativos no sentido de incluir, ainda que tardiamente, as pessoas que ficaram à margem dos processos de aquisição da leitura e da escrita.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Tendo como base orientadora os dados obtidos no diagnóstico foi possível delinear o perfil dos idosos dos municípios pesquisados e ir além, dialogando sobre a relação hipotética entre alfabetização e/ou escolarização na terceira idade em interface com a manutenção e estimulação das funcionalidades cognitivas e a minimização dos impactos da idade.

No Município de Santa Tereza do Oeste, Tabela 2, a idade das pessoas idosas entrevistadas variou de 60 a 90 anos, sendo que na área urbana, onde 66,66% da população foi pesquisada, a faixa etária com maiores participantes foi a de 60 a 70 anos e na área rural entre 81 e 90 anos.

**Tabela 2: Idade da Pessoa Idosa no Município de Santa Tereza do Oeste**

Zona	Total	Idade da pessoa idosa no município de Santa Tereza do Oeste		
		60 a 70 anos	71 a 80 anos	81 a 90 anos
Urbana	66,667	100,000	75,000	0,000
Rural	33,333	0,000	25,000	100,000

Fonte: Autoria própria (2020)

Já no município de Itapejara D' Oeste, Tabela 3, a idade das pessoas idosas entrevistadas variou de 60 à 100 anos, sendo que na área urbana a faixa etária com mais participantes foi entre 71 e 80 anos e na área rural foi entre 81 a 90 anos.



**Tabela 3: Idade da Pessoa Idosa no Município de Itapejara D’ Oeste**

Zona	Total	Idade da pessoa idosa no sudoeste do Paraná			
		60 a 70 anos	71 a 80 anos	81 a 90 anos	91 a 100 anos
Urbana	71,429	67,097	79,208	65,517	100,000
Rural	28,571	32,903	20,792	34,483	0,000

Fonte: Autoria própria (2020)

A variável escolaridade, Tabelas 3 e 4, indicam que, tanto no município de Santa Tereza do Oeste, quanto de Itapejara D’Oeste, há prevalência de pessoas não alfabetizadas na área urbana.

**Tabela 4: Escolaridade da Pessoa Idosa no Município de Santa Tereza do Oeste**

Zona	Total	Escolaridade da pessoa idosa no município de Santa Tereza do Oeste						
		Ensino Fundamental	Ensino Médio	Técnico/ Profissionalizante	Ensino Superior Completo	Especialização	Doutorado	Não alfabetizado
Urbana	82,866	81,148	85,000	100,000	100,000	100,000	100,000	86,957
Rural	17,134	18,852	15,000	0,000	0,000	0,000	0,000	13,043

Fonte: Autoria própria (2020)

**Tabela 5: Escolaridade da pessoa idosa no Município de Itapejara D’Oeste**

Zona	Total	Escolaridade da pessoa idosa no Município de Itapejara D’Oeste						
		Ensino Fundamental	Ensino Médio	Técnico/ Profissionalizante	Ensino Superior Completo	Especialização	Doutorado	Não alfabetizado
Urbana	71,429	70,082	70,833	0,000	85,714	75,000	100,000	78,788
Rural	28,571	29,918	29,167	0,000	14,286	25,000	0,000	21,212

Fonte: Autoria própria (2020)

A partir das Tabelas 4 e 5 também podemos observar que, no município de Santa Tereza do Oeste, na zona rural o maior nível de escolaridade e o Ensino Médio com um percentual de apenas 15% do levantamento realizado, sendo que, em Itapejara do Oeste a escolaridade das pessoas idosas em zona rural já possui nível de ensino superior e especialização, porém, da mesma forma em significativo menor número em relação a urbana.

Os aspectos observados no diagnóstico, considerando a população e a região estudada, bem como o aspecto temporal na qual foi realizada e as variáveis utilizadas, indicam que a





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

população idosa, tanto masculina quanto feminina, com maior idade moram nas áreas rurais, o Ensino Fundamental e o analfabetismo são as escolaridades que traçam o perfil dessa população. Dessa forma, indicam também que a população idosa da área urbana possui diferenças mais significativas quanto à escolaridade do fundamental à pós-graduação, em comparação à rural.

Algo relevante que observamos é o índice de pessoas analfabetas existentes, tanto na área urbana quanto rural, pois, embora, historicamente, tenham existido ações para a alfabetização de jovens e adultos, estas, parecem não ter sido efetivas, já que muitos idosos permanecem à margem destes processos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa “Cidade e Comunidades Amigáveis à Pessoa Idosa”<sup>1</sup>, iniciado pela Organização Mundial da Saúde e, no Paraná, protagonizado pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, tem suscitado várias discussões fundamentais à construção ou aprimoramento de Políticas Públicas, bem como, trazido à baila questões importantes, dentre estas, a problemática histórica de exclusão que deixou e ainda deixa muitos sujeitos à margem dos processos de escolarização formal e que, conseqüentemente, justifica o número de idosos analfabetos na atualidade.

Apesar dos avanços nas discussões, ainda estes aspectos carecem de mais estudos no sentido de problematizar e dar voz aos sujeitos que estão à margem, já que estar incluso nesses processos significa ter condições dignas e cidadãs, além de auxiliar na manutenção das estruturas cerebrais, ambas importantes à manutenção das estruturas mentais e que, ainda, podem mobilizar novo sentido à vida.

Apesar de nos últimos tempos um dos maiores feitos da humanidade foi a ampliação do tempo de vida, ainda que essas conquistas estejam longe de se distribuir de forma equitativa em contextos socioeconômicos e formam um privilégio para os países menos desenvolvidos.

Sendo assim, a longevidade, com qualidade de vida será naturalmente a superação da representação negativa da velhice pelo envelhecimento ativo e produtivo, essa nova visão do idoso só acontecerá quando o mesmo for considerado cidadão capaz de construir sua história com dignidade, autonomia, esperança e felicidade (PANTAROLO; OLIVEIRA, 2008) e, nesse sentido, a inserção de homens e mulheres em processos inclusivos que assegurem o domínio mínimo dos conhecimentos da leitura e da escrita, pode contribuir para avanços concernentes e conseqüentes a este.

O presente estudo, a partir dos dados parciais obtidos no diagnóstico realizado nas duas cidades, Santa Tereza do Oeste e Itapejara D’ Oeste, se propôs a trazer à tona questões sobre a dívida histórica em relação ao número de analfabetos em contexto atual, bem como, a importância do domínio da leitura e da escrita para a qualidade de vida das pessoas idosas. Tais elementos provocam a indicam a necessidade de pensar políticas públicas que atendam a tais demandas, caso contrário, a dívida histórica somente crescerá.

## REFERÊNCIAS DE LITERATURA



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

AGUIAR, R. H. A. **Educação de Adultos no Brasil: políticas de (des)legitimação.** Tese de Doutorado. 2001. Disponível em

[http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/333691/1/Aguiar%2c%20Raimundo%20Helvecio%20Almeida\\_D.PDF](http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/333691/1/Aguiar%2c%20Raimundo%20Helvecio%20Almeida_D.PDF). Acesso em 23 de julho.2020.

BARCIA, Mary F. **Educação Permanente no Brasil.** Petrópolis, Vozes, 1982.

IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Indicadores Sociais. Índice de desenvolvimento Humano Municipal.** 2010. Disponível em <http://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Indicadores-Sociais>. Acesso em 21 de julho. 2020.

MARQUES, André Luiz. **Geografia em foco.** 2013. Disponível em <http://outrageografia.blogspot.com/2013/08/mapa-das-mesorregioes-do-parana.html>. Acesso em 21 de julho. 2020.

MENEZES, E. T. de. Plano Decenal de Educação para Todos. **Educabrazil.** 2001. Disponível em <https://www.educabrazil.com.br/plano-decenal-de-educacao-para-todos/>. Acesso em 23 de julho. 2020.

MUNICÍPIO DE SANTA TEREZA DO OESTE. **Apresentação. Histórico.** s.d. Disponível em <https://www.santatereza.pr.gov.br/>. Acesso em 21 de julho. 2020.

MUNICÍPIO DE ITAPEJARA DO OESTE. **Dados indicadores.** s/d. Disponível em: <http://www.itapejaradoeste.pr.gov.br/>. Acesso em 21 de julho.2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. Discussion document on the concept and principles. In: \_\_\_\_\_. **Health promotion: concepts and principles, a selection of papers presented at Working Group on Concepts and Principles.** Copenhagen: Regional Office for Europe, 1984. p.20-3. [livro]

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Envelhecimento ativo: uma política de saúde.** 2005. Disponível em: [http://bvsmc.saude.gov.br/bvs/publicacoes/envelhecimento\\_ativo.pdf](http://bvsmc.saude.gov.br/bvs/publicacoes/envelhecimento_ativo.pdf). [internet].

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Guia Global Cidade Amiga do Idoso.** Suíça, 2008. Disponível em: <http://www.who.int/ageing/GuiaAFCPortuguese.pdf>.

OPAS/OMS - Organização Pan-Americana da saúde/Organização Mundial da saúde. **Folha informativa - Envelhecimento e saúde** 2018. Disponível em [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5661:folha-informativa-envelhecimento-e-saude&Itemid=820#:~:text=Em%202020%2C%20o%20n%C3%BAmero%20de,r%C3%A1pido%20do%20que%20no%20passado..](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5661:folha-informativa-envelhecimento-e-saude&Itemid=820#:~:text=Em%202020%2C%20o%20n%C3%BAmero%20de,r%C3%A1pido%20do%20que%20no%20passado..) Acesso em 23 de julho. 2020.

PANTAROLO, R. S. OLIVEIRA, R. de C. O direito à educação prescrito no Estatuto do



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Idoso: uma breve discussão. **Revistas.apps.uepg.br**. UEPG – Ponta Grossa – PR. 2008. Disponível em: [http://alb.com.br/arquivo-morto/edicoes\\_anteriores/anais16/sem01pdf/sm01ss03\\_07.pdf](http://alb.com.br/arquivo-morto/edicoes_anteriores/anais16/sem01pdf/sm01ss03_07.pdf). Acesso em 26 de agosto de 2020.

STRELHOW, T.B. Breve história sobre a educação de Jovens e Adultos no Brasil. **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas, n.38, p. 49-59, jun.2010. Disponível em <sup>1</sup>[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/38/art05\\_38.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/38/art05_38.pdf). Acesso em 23 de julho. 2020.

SOARES, E.; **Memória e envelhecimento: aspectos neuropsicológicos e estratégias preventivas**. 2006. Disponível em <https://www.psicologia.pt/artigos/textos/A0302.pdf>. Acesso em 22 de julho. 2020.



OBSERVADR





**ST4 - EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NOS MUNICÍPIOS CATARINENSES: O QUE MOSTRAM OS INDICADORES?**

**SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT IN CATARINIAN MUNICIPALITIES: WHAT DO THE INDICATORS SHOW?**

Vilmar Nogueira DUARTE<sup>1</sup>, Alexandre de Souza CORRÊA<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este artigo analisa a evolução do desenvolvimento socioeconômico dos municípios do estado de Santa Catarina entre os anos de 2005 e 2016, mensurada pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Para tanto, foram utilizadas duas abordagens: i) *Intraestadual*: IFDM dos municípios de Santa Catarina em relação à média do estado; e ii) *Interestadual*: IFDM dos municípios catarinenses em relação à média brasileira. Os resultados mostram uma condição melhor de desenvolvimento dos municípios catarinenses quando analisados pela ótica da média nacional, ao contrario de quando comparados com a média estadual, em que as desigualdades são mais evidentes.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Regional. Mesorregiões. Municípios. Santa Catarina.

**ABSTRACT:** This article analyzes the evolution of socioeconomic development in the municipalities of the state of Santa Catarina between 2005 and 2016, measured by the Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). For this, two approaches were used: i) *Intrastate*: IFDM of the municipalities of Santa Catarina in relation to the state average; and ii) *Interstate*: IFDM of the municipalities in Santa Catarina in relation to the Brazilian average. The results show a better condition for the development of Santa Catarina's municipalities when analyzed by the national average, in contrast to when compared with the state average, in which inequalities are more evident.

**Keywords:** Regional Development. Mesoregions. Counties. Santa Catarina.

## INTRODUÇÃO

A abordagem sobre a temática do crescimento e do desenvolvimento econômico tem constatado que algumas regiões prosperam e se transformam em polos privilegiados de concentração produtiva e de crescimento econômico, pavimentando um processo virtuoso para o desenvolvimento econômico. Por outro lado, outras regiões se mantêm estagnadas ou até mesmo entram em declínio, em decorrência da expansão das primeiras (RODOLFO, 2016).

<sup>1</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), campus de Toledo (PR). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). [vilmareconomics@gmail.com](mailto:vilmareconomics@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), campus de Toledo (PR). Professor da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); [alexandrecorrea@ufgd.edu.br](mailto:alexandrecorrea@ufgd.edu.br)



OBSERVADR





A maneira como reduzir essas disparidades tem sido tema de intenso debate, tanto no ambiente acadêmico como nas instâncias políticas, se apresentando como um dos grandes desafios a ser enfrentado para melhorar o nível de desenvolvimento do Estado-nação. A identificação desses aspectos tornou-se condição indispensável para adoção de políticas públicas de desenvolvimento regional eficazes. Porém, no que diz respeito a sua dinâmica interna, ainda é preciso compreender as peculiaridades inerentes a cada espaço geográfico, (BEGNINI; ALMEIDA, 2016; FERRERA DE LIMA, 2019).

Dessa forma, para compreender as realidades socioeconômicas das regiões, a mensuração do nível de desenvolvimento por meio de um conjunto de indicadores que caracterizam a população como saúde, renda, educação entre outros, se tornou inerente ao processo de desenvolvimento econômico de uma nação. Contudo, tal mensuração contrasta com a complexa tarefa de superar as limitações que as realidades econômicas e sociais apresentam e que são difícil de captar, necessitando cada vez mais do aprimoramento de técnicas de medições homogêneas e eficazes.

No caso de Santa Catarina, utilizando-se de indicadores socioeconômicos para mensurar o nível de desenvolvimento do estado, os estudos de Raiher (2013) e de Rodolfo (2016) constataram que algumas regiões apresentaram altos níveis de desenvolvimento, enquanto outras permaneceram estagnadas. O Oeste Catarinense e a região litorânea: Vale do Itajaí; parte Leste da região Norte; parte Norte da região Sul e o Leste da região da Grande Florianópolis aparecem com o maior número de municípios desenvolvidos. Na condição de subdesenvolvimento, os municípios se concentram na parte central do estado, região Serrana e parte Oeste da região Norte.

Diante deste contexto, a problemática deste estudo instaura-se a partir do seguinte questionamento: o desenvolvimento socioeconômico dos municípios catarinenses e de suas respectivas regiões melhorou no período de 2005 a 2016? A identificação desses aspectos é importante por oportunizar diagnósticos mais realistas da situação socioeconômica desses espaços, oportunizando a adoção de políticas públicas condizentes com as necessidades municipais e regionais.

Para responder a este questionamento, este estudo teve como objetivo analisar a evolução do desenvolvimento socioeconômico dos municípios de Santa Catarina entre 2005 e 2016, mensurada pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). A estimação foi realizada em dois momentos: no primeiro, mensurou-se o comportamento do IFDM dos municípios catarinenses em relação à média estadual (abordagem *intraestadual*). No segundo momento, os municípios catarinenses foram comparados com a média brasileira do IFDM (abordagem *interestadual*).

O artigo está estruturado em cinco seções. Além dessa seção introdutória, o tópico seguinte discorre sobre as referências que fundamentam o trabalho, destacando os aspectos mais relevantes do desenvolvimento. A terceira seção descreve os procedimentos metodológicos utilizados para mensuração e identificação das condições de desenvolvimento dos municípios catarinenses. A quarta seção apresenta os resultados do estudo, evidenciando o perfil dos municípios na comparação com a média estadual e nacional; enquanto que a última seção apresenta as considerações finais.



OBSERVADR





## ASPECTOS TEÓRICOS DO DESENVOLVIMENTO

Há um consenso na literatura de que o crescimento econômico tende a promover severas desigualdades econômicas em um país, fazendo com que algumas regiões cresçam e se desenvolvam mais rapidamente do que outras, intensificando-se assim os desequilíbrios regionais. O próprio processo de crescimento e de desenvolvimento cria externalidades favoráveis à sua continuidade, com a expansão de algumas regiões produzindo efeitos regressivos em outras. Myrdal (1957) utilizou o termo *causação circular cumulativa* para explicar a maneira como este processo se torna circular e cumulativo, no qual um fator negativo pode ser ao mesmo tempo causa e efeito de outros fatores negativos.

Nesse sentido, a *causação circular cumulativa* pode reforçar ainda mais uma situação de pobreza ou de riqueza de uma região. Souza (2009) esclarece esta lógica da seguinte maneira: quando esse círculo é ascendente (situação próspera de crescimento) a pessoa tende a sair da pobreza, por dispor de mais alimentos, saúde e capacidade de trabalho; quando descendente (situação de pobreza), a pessoa tende a ficar cada vez mais pobre e doente. Ao levar essa ideia para a região, quanto mais pobre ela for, menor é a renda, a poupança e o investimento, explicando a baixa produtividade dos fatores e o seu subdesenvolvimento.

Nurkse (1957), em seu trabalho intitulado *círculo vicioso do subdesenvolvimento* destaca que o grande obstáculo para o desenvolvimento de um país ou região subdesenvolvida é a insuficiência de demanda interna, decorrente do baixo poder aquisitivo de sua população. Como resultado, a produção de bens e serviços fica restringida ao tamanho desse mercado e a falta de incentivo para novos investimentos.

Para Souza (2009), a pequena dimensão do mercado interno de uma nação trava os investimentos, em função dos altos custos médios, inviabilizando a produção de certos tipos de bens, limitando o crescimento e o desenvolvimento econômico. Esta situação caracteriza o problema do subdesenvolvimento de países que não conseguem expandir suas estruturas produtivas e, conseqüentemente, seu mercado interno, persistindo, desta maneira, em um *círculo vicioso de subdesenvolvimento*.

Hirschman (1958) esclarece que os mecanismos capazes de induzir a expansão econômica de uma nação podem ser encontrados em investimentos específicos, que por meio de efeitos complementares (efeitos em cadeia para trás e para frente) tendem a propagar a criação de novos investimentos produtivos, rompendo, assim, com o atraso econômico dos países subdesenvolvidos. Duarte (2015) e Corrêa (2019) destacam que a vantagem da abordagem de Hirschman é que ela abre espaço para o investimento induzido, facilitando a gestão dos recursos escassos, bem como a maximização da capacidade de intervenção do Estado na economia.

É importante lembrar, que o desenvolvimento socioeconômico contempla elementos que vão além do aumento da produção e da melhoria na distribuição de renda. É preciso garantir também, que as pessoas tenham acesso a serviços públicos de qualidade, permitindo melhoria no bem-estar social de forma contínua. Porém, para que isso aconteça é indispensável a intervenção do Estado por meio de políticas públicas direcionadas para tal fim, uma vez que o mercado não oferece esses serviços (RAIHER; FERRERA DE LIMA, 2014; FERRERA DE LIMA, 2019).



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Boisier (1999) e Dallabrida (2017) argumentam que a melhoria do bem-estar social está vinculada a necessidade de um processo permanente de progresso da própria região ou da comunidade local e de cada pessoa. Para tanto, os autores indicam três elementos fundamentais: a) mudanças estruturais locais; b) responsabilidade da sociedade local com o desenvolvimento; e c) maior dinâmica econômica e social com intuito de melhorar a qualidade de vida de toda a população.

Sendo assim, o desenvolvimento local passa, então, por mudanças estruturais que acontecem na base, pela liderança da comunidade local, que é encarregada de viabilizar e potencializar seus recursos para melhorar o bem-estar econômico e social da população. Para isso, é preciso a sinergia da comunidade para interação e cooperação territorial que permita aos seus membros confiar uns nos outros para, enfim, realizar ações conjuntas em prol do interesse comum (BOISIER, 1999).

Baseado em Sen e Williams (1982), Fukuda-Parr (2003) cita duas principais abordagens do estudo do desenvolvimento ao longo da história que enfatizam as necessidades básicas e, embora elas incidam em diferentes significados, a finalidade é o bem-estar humano. A primeira é a abordagem do neoliberalismo, onde o bem-estar é definido pela doutrina utilitarista da maximização da utilidade, no entanto, o descuido dos direitos, das liberdades e da organização humana são críticas que limitam esta abordagem. A segunda abordagem é das necessidades básicas, a qual considera o fornecimento de bens e serviços como principal “necessidade” das pessoas, e não analisa, portanto, uma base de recursos para definir o bem-estar humano, sendo a satisfação das necessidades materiais das pessoas como principal emprego das políticas públicas, sem atentar para os direitos humanos e as liberdades individuais.

Ao longo dos anos, outros estudos das capacidades humanas receberam maior atenção quanto à liberdade da opressão social e política, com destaque para as questões de gênero<sup>3</sup>. Assim, a transição de uma era de planejamento do desenvolvimento para uma era da globalização modificou a agenda do desenvolvimento, sendo a igualdade e a análise de gênero como principais promotoras desta transição, com a prestação de serviços públicos ao empoderamento político. No sentido de ampliar as capacidades de todas as pessoas, a condição dos aspectos avaliativos do desenvolvimento é compreendida unicamente pelo desenvolvimento humano. Logo, o crescimento econômico é somente um meio e não um fim em si mesmo (FUKUDA-PARR, 2003).

Desse modo, a construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apresentado na década de 1990 pelo Programa das Nações Unidas (PNUD) de autoria de Armatya Sen e Mahbub ul Haq, se refere aos aspectos de monitoramento do bem-estar social e da equidade para o desenvolvimento. Desde então, esse indicador tornou-se um marco na ótica de como compreender o bem-estar social das pessoas de uma nação, considerando Saúde, Renda e Educação como pilares para o desenvolvimento humano.

Mesmo não sendo possível captar todas as complexidades que envolvem o ser humano e seu

<sup>3</sup> Para Fukuda-Parr (2003) a evolução do estudo do desenvolvimento humano, pode ser evidenciada nos temas estudados nos relatórios do PNUD: desenvolvimento sustentável em 1994; igualdade de gênero em 1995; pobreza em 1997; consumo e desenvolvimento sustentável em 1998; direitos humanos em 2000; e democracia em 2002.



OBSERVADR





sentimento de bem-estar, o IDH atende como balizador para implementação de políticas públicas, bem como para construção de outros índices, como é o caso do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) que adota metodologia semelhante do IDH. Assim, o papel do Estado para o progresso e o fortalecimento das regiões subdesenvolvidas requer o atendimento dos interesses da sociedade e, apesar do IDH ser uma representação estática, contribui para decisões e ações do Estado para tal fim.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a análise do desenvolvimento socioeconômico dos 295 municípios do estado de Santa Catarina entre 2005 e 2016, adotou-se como parâmetro o “Informe sobre *Desarrollo Humano*”, publicado no México em 2002 (UNDP, 2002), o qual classificou os estados mexicanos de acordo com o perfil de desenvolvimento encontrado pelo valor médio de cada dimensão do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>4</sup>.

Para este trabalho, utilizou-se o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), o qual diferentemente do IDH que se baseia no Censo Demográfico realizado a cada dez anos<sup>5</sup>, utiliza dados disponibilizados anualmente em fontes oficiais que abrange as variáveis Saúde, Educação e Emprego&Renda. O IFDM classifica a condição de desenvolvimento dos municípios da seguinte forma: Alto Desenvolvimento (0,800-1,000); Desenvolvimento Moderado (0,600-0,799); Desenvolvimento Regular (0,400-0,599); e Baixo Desenvolvimento (inferior a 0,400).

A metodologia da (UNDP, 2002) considera quatro classificações do desenvolvimento, que são: a) *Tendendo ao Crescimento*: quando a dimensão IDH renda de uma região for maior que a média da região de referência; b) *Tendendo ao Desenvolvimento*: quando apenas as dimensões IDH longevidade e educação/conhecimento estiverem acima da média da região de referência; c) *Círculo Vicioso*: quando as três dimensões do IDH (renda, longevidade e educação/conhecimento) apresentarem valores abaixo da média da região de referência; e d) *Círculo Virtuoso*; neste caso, todas as dimensões do IDH devem apresentar valores acima da média geral.

No Quadro 1 essas informações estão sistematizadas e adaptadas para o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), as quais foram utilizadas como base para a análise dos municípios catarinenses.

<sup>4</sup> Segundo o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2019), as dimensões e os respectivos valores do desenvolvimento são: Muito Alto (0,800-1,000); Alto (0,700-0,799); Médio (0,555-0,699); e Baixo (0,350-0,554).

<sup>5</sup> O IDH é mais completo, devido o Censo Demográfico disponibilizar uma base de dados com referência para o conhecimento das condições de vida da população por cada domicílio brasileiro. Optou-se o uso do IFDM por disponibilizar dados anuais, no caso 2005 e 2016.





**Quadro 1** - Classificação dos municípios segundo o seu perfil de desenvolvimento socioeconômico

Classificação	Situação do município
Tendendo ao crescimento	IFDM-Renda > que a média
Tendendo ao desenvolvimento	IFDM-Saúde e IFDM-Educação > que a média
Círculo vicioso (Subdesenvolvido)	IFDM-Renda, IFDM-Saúde e IFDM-Educação < que a média
Círculo virtuoso (Desenvolvido)	IFDM-Renda, IFDM-Saúde e IFDM-Educação > que a média

**Fonte:** Raiher e Ferrera de Lima (2014); Corrêa, Bidarra e Piffer (2019) adaptado do Informe sobre *Desarrollo Humano* (2002) e IFDM - Firjan (2016).

O estudo contempla dois tipos de comparações: uma *intraestadual*, em que o IFDM dos municípios é comparado com a Média Ponderada (MP) da população dos municípios do estado de Santa Catarina; e, uma *interestadual*, em que o IFDM dos municípios é comparado com a Média Ponderada (MP) da população de todos os municípios brasileiros. A equação utilizada para o cálculo da Média Ponderada (MP) é a seguinte:

$$MP = \frac{\sum IFDM_j \times POP_j}{POP_i} \quad (01)$$

Em que:  $IFDM_j$  = Valor do Índice Firjan do Município  $j$ ;  $POP_j$  = População do Município  $j$ ;  $POP_i$  = População total da unidade de referência  $i$ . Os dados do IFDM dos municípios são procedentes da base de dados do sistema Firjan, referentes aos anos de 2005 e 2016.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com o IBGE (2020), o estado de Santa Catarina possuía 7.164.788 habitantes em 2019, com densidade populacional de 65,27 pessoas por km<sup>2</sup>, distribuídas entre seus 295 municípios. O Censo Demográfico de 2010 apontou que cerca de 84,00% da população era urbana, tendo esta apresentado crescimento de 5,28% em relação ao Censo de 2000<sup>6</sup>. O estado apresentou um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,774, classificado como *alto padrão de desenvolvimento*, sendo superado apenas pelo Distrito Federal (0,824) e pelo estado de São Paulo (0,783).

Em 2017 o Produto Interno Bruto (PIB) de Santa Catarina foi de R\$277,19 bilhões, sendo o 6º maior PIB do país com 4,21% de participação no PIB nacional. Em termos de rendimento médio domiciliar, em 2018 o valor constatado foi de R\$1.660,00 e a taxa de desocupação situou-se em torno de 6,30%, sendo inferior à média nacional que foi de 11,80%. Em contrapartida, em 2018

<sup>6</sup> Dados da população de 2018 estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para população urbana os dados referem-se aos Censos Demográficos 2000 e 2010 (IBGE, 2020).



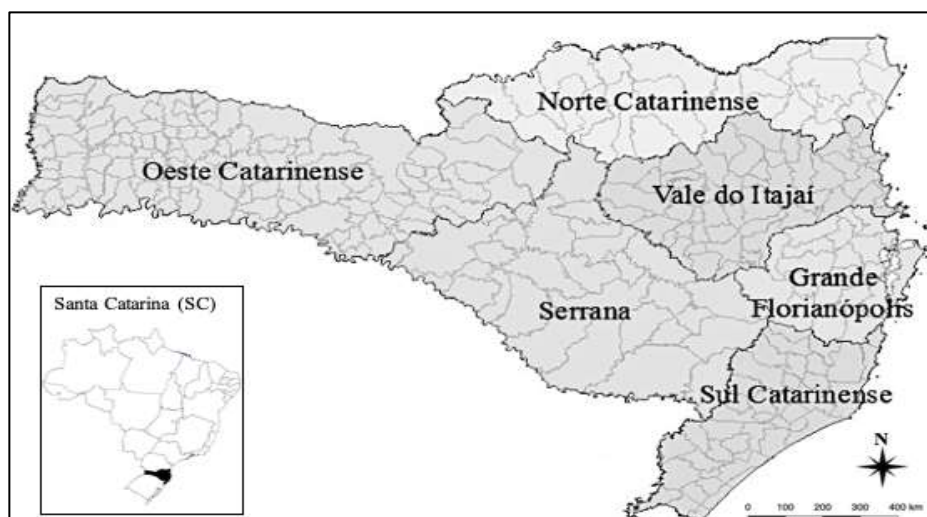
o Índice de Gini<sup>7</sup> foi de 0,76, sendo o 12º estado com maior concentração de renda no Brasil e o primeiro de sua região, pois os estados do Rio Grande do Sul e do Paraná apresentaram índices de 0,78 e 0,77, respectivamente (IBGE, 2020).

Apesar da elevada desigualdade de renda no estado, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) apresentou resultados semelhantes ao do IDH em 2016. A maioria dos municípios (83,50%) apresentaram *Desenvolvimento Moderado* e 15,50% *Alto Desenvolvimento*, ou seja, cerca de 99,00% dos municípios do estado apresentaram IFDM acima de 0,600, sendo superado apenas por São Paulo, onde o percentual de municípios com esse perfil foi de 99,40%.

Tais aspectos indicam que os municípios catarinenses apresentaram desenvolvimento socioeconômico superiores aos demais estados (com exceção de São Paulo), pois apenas três municípios foram classificados com *Desenvolvimento Regular* e nenhum com *Baixo Desenvolvimento*. Porém, conforme aborda Rodolfo (2016), as desigualdades regionais durante a década de 2000 e início da de 2010 aumentaram no estado, o que também é confirmado por este trabalho<sup>8</sup>, pois quando se compara os municípios entre si, percebe-se que alguns apresentaram pouca evolução no aspecto socioeconômico no período de 2005 a 2016.

Para identificar os municípios em condição de: *Tendendo ao Crescimento*; *Tendendo ao Desenvolvimento*; com *Desenvolvimento Virtuoso*; ou com *Círculo Vicioso* é importante destacar a divisão geográfica regional do estado de Santa Catarina por mesorregiões, conforme ilustrado na Figura 01.

**Figura 01** - Mesorregiões de Santa Catarina (2020).



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de Craice e Pezzo (2015).

Pela análise *intraestadual*, que compara o IFDM de cada município com a média de todos os

<sup>7</sup> O valor do Índice de Gini varia entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1, maior será a igualdade de renda de um estado.

<sup>8</sup> Baseado no Informe sobre *Desarrollo Humano* publicado no México em 2002; Raiher e Ferrera de Lima (2014) e Corrêa, Bidarra e Piffer (2019).



municípios do estado, a mesorregião do Vale do Itajaí foi a que apresentou o maior percentual de municípios na condição de *Círculo Virtuoso* e *Tendendo ao Desenvolvimento* nos anos de 2005 e 2016, representando, respectivamente, 75,92% e 79,63% dos municípios da mesorregião. Já na condição de subdesenvolvimento (*Círculo Vicioso*) é a mesorregião Serrana que aparece com o maior percentual de municípios (em relação ao total da mesorregião) com este perfil, 76,67%, em 2005, e 63,33%, em 2016. A mesorregião Sul Catarinense foi a que deteve o maior número absoluto de municípios na condição de *Tendendo ao Crescimento* nos dois anos de referência. Tais aspectos podem ser observados na Tabela 01, em que é apresentado o número de municípios por mesorregião de acordo com sua condição de desenvolvimento.

**Tabela 01** - Municípios catarinenses por Mesorregião em cada situação de desenvolvimento socioeconômico, em relação à média estadual (2005 e 2016).

Situação/Mesorregião	Oeste Catarinense		Norte Catarinense		Serrana		Vale do Itajaí		do Grande Florianópolis		Sul Catarinense	
	2005	2016	2005	2016	2005	2016	2005	2016	2005	2016	2005	2016
Círculo Virtuoso	08	08	04	02	00	00	13	8	01	01	02	02
Tendendo ao Desen.	71	76	08	14	04	07	28	35	15	10	25	21
Tendendo ao Cresc.	02	04	01	01	03	04	01	00	00	01	04	04
Círculo Vicioso	37	30	13	09	23	19	12	11	5	9	13	17

**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de dados do IFDM/FIRJAN (2020).

Em termos de melhores condições de desenvolvimento socioeconômico, além da mesorregião do Vale do Itajaí, a mesorregião Oeste Catarinense também apresentou número expressivo de municípios na condição de *Desenvolvimento Virtuoso* e *Tendendo ao Desenvolvimento*. Pelos dados da Tabela 01, observa-se ainda, que as mesorregiões da Grande Florianópolis e Sul Catarinense, cujos municípios em sua maioria se encontravam na condição de *Tendendo ao Desenvolvimento* em 2005, tiveram redução do número de municípios com esse perfil em 2016, perdendo, juntas, nove deles para as categorias inferiores de desenvolvimento. Com exceção da mesorregião Oeste Catarinense que faz fronteira com a província argentina de Misiones no Extremo Oeste do estado, as mesorregiões da Grande Florianópolis e Sul Catarinense são regiões litorâneas.

A Figura 02 mostra a distribuição espacial dos municípios catarinenses conforme seus perfis de desenvolvimento socioeconômico, quando o IFDM dos municípios é comparado com a média ponderada do IFDM de todos os municípios do estado, para as variáveis Saúde, Educação, e Emprego & Renda. Evidencia-se, no entanto, que aqueles que estão na condição de *Círculo Virtuoso* e *Tendendo ao Desenvolvimento* estão concentrados nas mesorregiões Oeste Catarinense (lado oeste), Vale do Itajaí e Grande Florianópolis (lado leste), e Sul Catarinense (lado sul), permanecendo a região central do estado com maiores traços de subdesenvolvimento.

Em termos de piores condições de desenvolvimento, as mesorregiões Norte Catarinense e Serrana foram as que apresentaram os maiores percentuais de municípios na situação de *Círculo Vicioso* do subdesenvolvimento, em relação o total de municípios das mesmas. Contudo, é importante observar que de 2005 a 2016 a mesorregião Norte Catarinense diminuiu de 50,00%



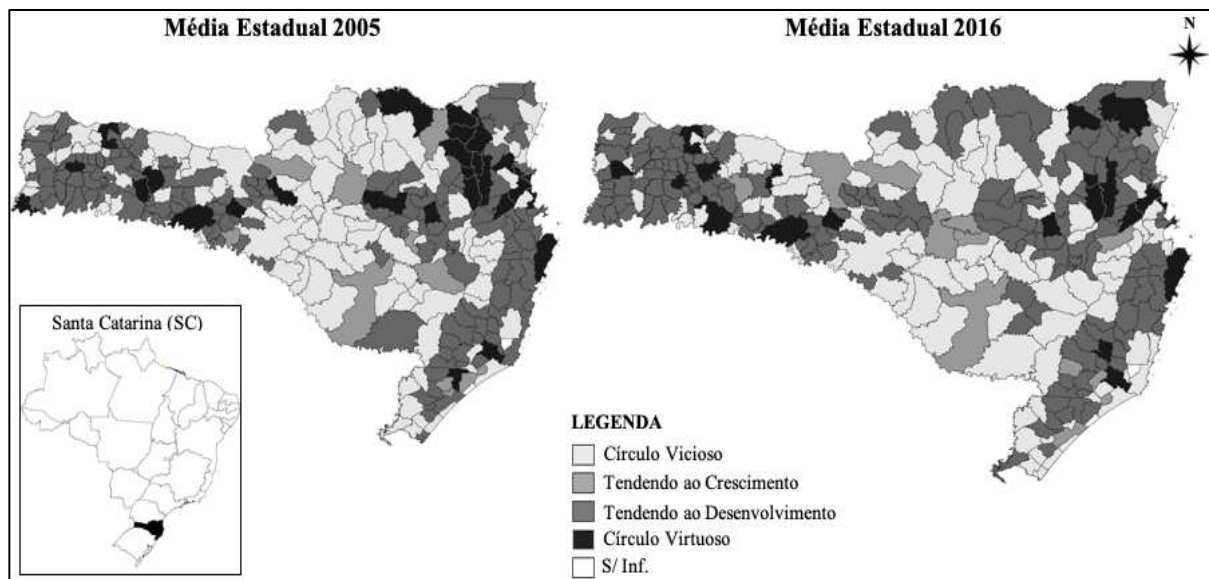
OBSERVADR





para 34,62% o número de municípios com este perfil e a mesorregião Serrana de 76,67% para 63,33%, o que significa ter havido uma sensível melhora nas condições socioeconômicas desses municípios no período. Para melhor observação, a Figura 03 apresenta os percentuais de municípios na condição de *Tendendo ao Desenvolvimento* e em *Círculo Vicioso* do subdesenvolvimento por mesorregião.

**Figura 02** - Desenvolvimento socioeconômico dos municípios de Santa Catarina em relação à média estadual (*intraestadual*) - 2005 e 2016



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de dados do IFDM/FIRJAN (2020).

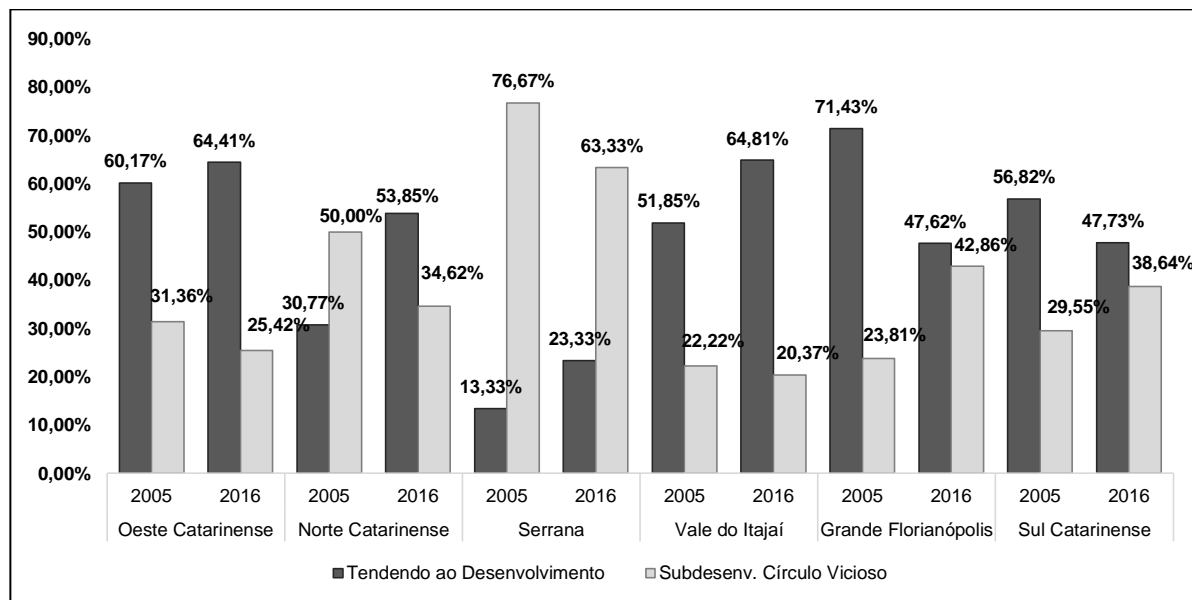
Pela Figura 03, é possível observar um significativo aumento da proporção de municípios subdesenvolvidos (inseridos no *Círculo Vicioso*) nas mesorregiões da Grande Florianópolis e da Sul Catarinense, bem como uma queda da proporção de municípios na condição de *Tendendo ao Desenvolvimento* entre os anos de 2005 e 2016. Já as demais mesorregiões do estado apresentaram aumento da proporção de municípios na situação de *Tendendo ao Desenvolvimento*, com destaque para a mesorregião Norte Catarinense, que além de aumentar o percentual de municípios de 30,77% para 53,85%, também reduziu, como já mencionado, o percentual de municípios na condição de *Círculo Vicioso* de 50,00% para 34,62% no período em questão.

Na mesorregião da Grande Florianópolis, somente Florianópolis (capital do estado) esteve na condição de *Círculo Virtuoso* nos dois anos analisados, enquanto que na mesorregião Sul Catarinense apenas o município de Tubarão permaneceu no *Círculo Virtuoso*. Situação preocupante é a da mesorregião Serrana, onde se encontra o maior contingente de municípios na condição de *Círculo Vicioso* do subdesenvolvimento, cujo percentual de municípios com este perfil foi de 63,33% em 2016, não apresentando nenhum município na condição de *Círculo*



*Virtuoso*<sup>9</sup>.

**Figura 03** - Municípios na condição de *Tendendo ao Desenvolvimento* e/ou *Círculo Vicioso* do Subdesenvolvimento entre os anos de 2005 e 2016 (em %)



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de dados do IFDM/FIRJAN (2020).

A Figura 04 apresenta a distribuição espacial dos municípios catarinenses na condição de *Círculo Vicioso* do subdesenvolvimento nos anos de 2005 e 2016. Pela figura, é possível observar uma predominância desses municípios na região central do estado. Porém, é importante ressaltar que na condição de *Círculo Virtuoso* houve uma redução de 28 para 21 municípios no período, enquanto que na condição de *Círculo Vicioso* o número passou de 103 para 95.

A análise mostra que muitos municípios permaneceram na condição de subdesenvolvimento no período, principalmente os situados nas mesorregiões Serrana e Norte Catarinense. Nas mesorregiões da Grande Florianópolis e Sul Catarinense verifica-se um aumento dos integrantes do *Círculo Vicioso* de subdesenvolvimento. No total, 55 municípios catarinenses não conseguiram sair da condição de subdesenvolvimento que se encontravam em 2005 e 37 entraram nesta condição em 2016.

Por outro lado, os municípios que conseguiram sair da condição de subdesenvolvimento (*Círculo Vicioso*) para condição de *Tendendo ao Crescimento*; *Tendendo ao Desenvolvimento* ou para o *Círculo Virtuoso* de desenvolvimento foram 44. Destes, apenas o município de Vargeão,

<sup>9</sup> Tais características se assemelham com o estudo de Raiher (2013) sobre a relação do desenvolvimento dos municípios de Santa Catarina e os investimentos do Estado.



OBSERVADR

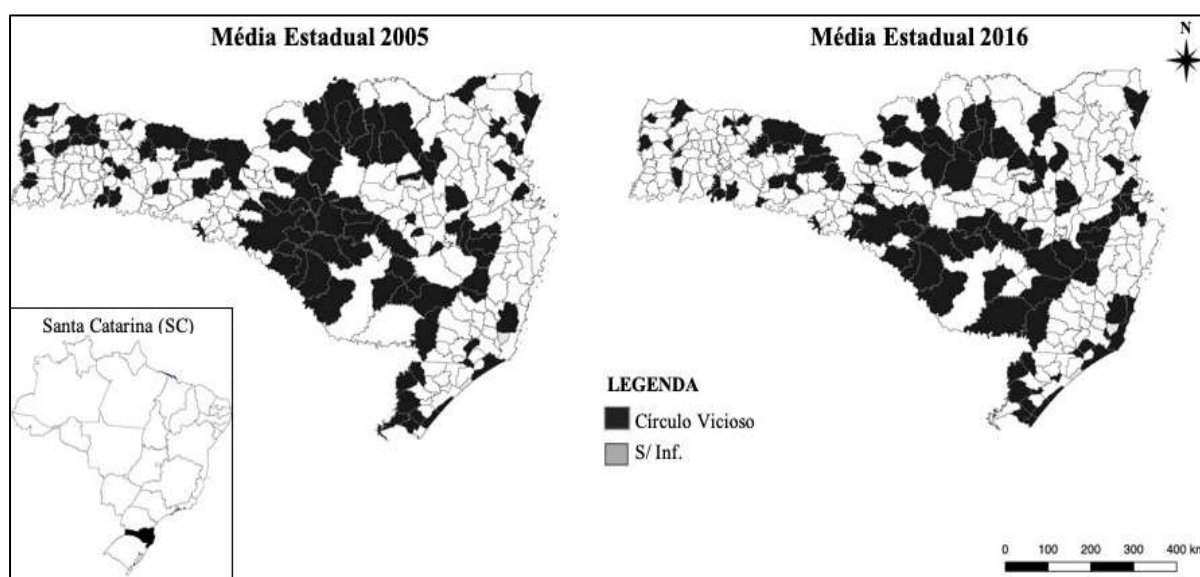




localizado na mesorregião Oeste Catarinense, conseguiu sair do *Círculo Vicioso* para o *Círculo Virtuoso* de desenvolvimento.

Quanto aos municípios que se encontravam na condição de *Círculo Virtuoso* de desenvolvimento, 13 mantiveram essa condição no período de 2005 a 2016, com destaque para a mesorregião do Vale do Itajaí, que concentrou 7 municípios. Oito municípios entraram nessa categoria de desenvolvimento no período, e 13 saíram.

**Figura 04** – Santa Catarina: municípios no *Círculo Vicioso* – em 2005 e 2016.



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de dados do IFDM/FIRJAN (2020).

A redução do número de municípios na condição de *Círculo Virtuoso* de desenvolvimento é claramente notada na Figura 05, uma vez que as mesorregiões do Vale do Itajaí e Norte Catarinense apresentaram redução do número de integrantes nessa categoria de 2005 para 2016: de 13 para 8, e de 4 para 2, respectivamente. A mesorregião Serrana não contou com nenhum município na condição de *Círculo Virtuoso* de desenvolvimento nos dois anos de referência. O baixo desenvolvimento, principalmente desta última mesorregião, tem sido fundamental para o aprofundamento das desigualdades regionais no estado, quando a análise é feita pela ótica *intraestadual*.

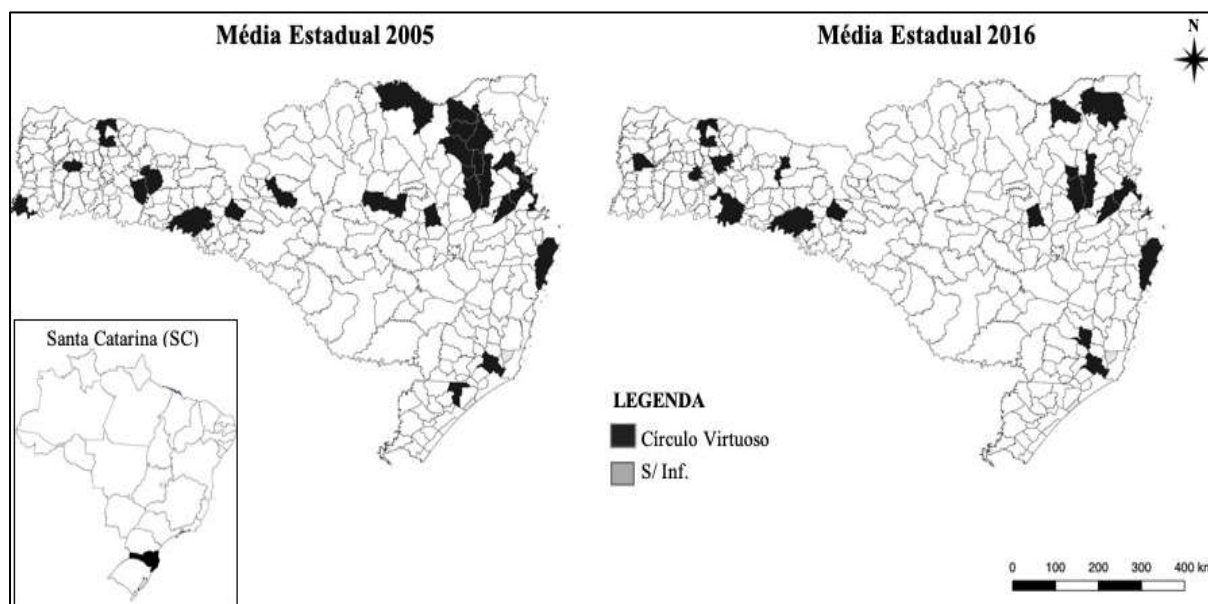
Para Trovão (2019), estas desigualdades podem estar associadas à perda do bom funcionamento do mercado de trabalho durante a década de 2000, da capacidade de absorção do crescimento populacional pelas economias nacionais e da ampliação das políticas públicas do Estado. Essa deterioração do Estado nacional culminou durante a década de 2010 em entraves de políticas públicas para melhorar a distribuição de renda e diminuir as desigualdades regionais no Brasil.

Como exemplo desses entraves, pode-se citar a condução da Política Nacional de



Desenvolvimento Regional (PNDR)<sup>10</sup>, instituída em 2007 com objetivo de combater as desigualdades regionais, com foco nos municípios com baixos indicadores socioeconômicos, cujos avanços foram poucos significativos até 2016. Logo, as vulnerabilidades econômicas e sociais que demandam políticas públicas para combatê-las se tornaram mais evidentes a partir de 2010. A Figura 05 ilustra a distribuição espacial dos municípios no *Círculo Virtuoso* de desenvolvimento em 2005 e 2016.

**Figura 05** - Santa Catarina: municípios no *Círculo Virtuoso* – em 2005 e 2016.



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de dados do IFDM/FIRJAN (2020).

O estudo de Trovão (2019) também constatou a persistência de grandes disparidades de renda, ainda que com relativa melhora, entre ricos e pobres no Brasil no período de 2000 a 2010. Contudo, o desafio para redução das desigualdades brasileiras decorre do enfrentamento das condições econômicas e sociais predominantes no país, considerando o ambiente de crise econômica que tende a aumentar as desigualdades em todas as dimensões, sendo imprescindível a superação de entraves pela perspectiva de múltiplas dimensões do desenvolvimento socioeconômico.

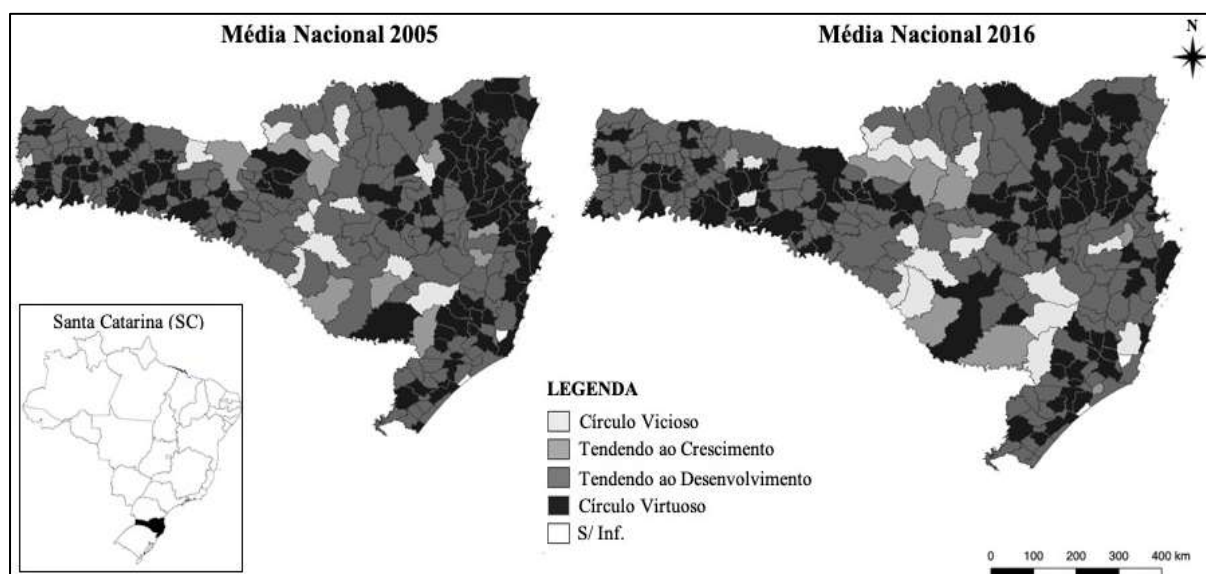
Todavia, quando a análise feita pela ótica da média nacional (abordagem *interestadual*), ou seja, aquela que compara o IFDM dos municípios catarinenses com a média do IFDM dos municípios brasileiros, é possível constatar um maior contingente de municípios na condição de *Círculo Virtuoso* entre os anos de 2005 e 2016, o que confirma uma melhor condição de desenvolvimento dos municípios do estado, comparativamente ao cenário nacional, conforme mostrado na Figura 06.

<sup>10</sup> Mais detalhes ver o trabalho de Magalhães, Monteiro Neto, Costa, Resende e Sousa (2017), que fizeram uma abordagem avaliativa das ações da PNDR em vários municípios brasileiros.



Estes aspectos denotam que os municípios do estado apresentaram IFDM acima da média dos municípios brasileiros, ou seja, que há uma menor desigualdade socioeconômica dos municípios catarinenses quando comparados com a média nacional. No *Círculo Virtuoso* do desenvolvimento, verificou-se que em 2005 eram 106 municípios, passando para 99 em 2016. Já o número de municípios *Tendendo ao Crescimento* manteve-se constante, num total de 9, e os municípios *Tendendo ao Desenvolvimento* apresentaram um moderado aumento de 163 para 168. Quanto aos inseridos no *Círculo Vicioso* de subdesenvolvimento, houve um leve aumento de 14 para 16 municípios.

**Figura 06** - Desenvolvimento socioeconômico dos municípios de Santa Catarina em relação à média nacional – 2005 e 2016.



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de dados do IFDM/FIRJAN (2020).

De todo modo, é importante ressaltar que quando os municípios são analisados pela ótica da média estadual (abordagem *intraestadual*), a condição de subdesenvolvimento é mais perceptível e as desigualdades entre regiões e entre municípios são mais evidentes. Já quando a análise é feita pela ótica da média nacional (abordagem *interestadual*), a boa classificação do IDH e do IFDM reflete nas melhores condições de desenvolvimento dos municípios do estado, mesmo que a melhora para o *Círculo Virtuoso* de desenvolvimento ou a redução do número de inclusos no *Círculo Vicioso* não tenha sido constada no período.

Seja no âmbito da análise *intraestadual* ou *interestadual*, é importante destacar a necessidade de instrumentos que estimulem a economia dos municípios em condições econômicas e sociais vulneráveis. Tais instrumentos ratificam a importância do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico igualitário, que possibilite a criação de condições para que os municípios com piores indicadores socioeconômicos consigam romper o subdesenvolvimento (*círculo vicioso*) e planejem o desenvolvimento sob novas perspectivas, novas ações e novas práticas.



OBSERVADR







## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a evolução do desenvolvimento socioeconômico dos municípios catarinenses no período de 2005 a 2016, mensurada pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). A análise foi realizada por meio da comparação do IFDM dos municípios catarinenses em relação à média dos municípios do estado (abordagem *intraestadual*), e em relação à média dos municípios brasileiros (abordagem *interestadual*). Para isso, os municípios foram categorizados como: a) *tendendo ao crescimento*; b) *tendendo ao desenvolvimento*; c) *círculo vicioso* - ou subdesenvolvido; e d) *círculo virtuoso* - ou desenvolvido.

De modo geral, os resultados mostram que a condição de desenvolvimento dos municípios catarinenses é mais perceptível quando estes são analisados pela ótica da média nacional, uma vez que cerca de um terço dos mesmos aparecem inclusos no *círculo virtuoso* do desenvolvimento. As mesorregiões com o maior número de municípios classificados como desenvolvidos por esta ótica são: Oeste Catarinense, Sul Catarinense e Vale do Itajaí, as quais somaram 86 municípios nesta condição em 2016.

Por outro lado, quando a análise é feita pela ótica da média estadual, as desigualdades regionais e municipais são mais evidentes, com os municípios mais desenvolvidos estando concentrados nas mesorregiões Oeste Catarinense e Vale do Itajaí, com as mesorregiões da Grande Florianópolis, Sul Catarinense, Norte Catarinense e Serrana concentrando o maior número de municípios na condição de subdesenvolvimento, denotando a presença de intensas desigualdades regionais no estado.

Sendo assim, percebe-se que em Santa Catarina o crescimento econômico e a concentração da riqueza refletiram fortemente no desenvolvimento socioeconômico dos municípios, principalmente daqueles situados nas regiões litorâneas e Oeste Catarinense. Como fator negativo, tem-se o fato de a região central do estado concentrar um elevado número de municípios com baixo nível de desenvolvimento, fazendo com que haja um aprofundamento das disparidades entre esta e as demais regiões.

Dado o contexto de intensas desigualdades regionais observadas em Santa Catarina em termos de IFDM no período estudado, sugere-se que novos estudos sejam realizados sobre os fatores responsáveis pelo aprofundamento das desigualdades regionais no estado, com o intuito de fomentar políticas públicas capazes de romper com o *círculo vicioso* do subdesenvolvimento em municípios e/ou regiões que se encontram nessa condição, melhorando seus perfis socioeconômicos.

Nesse sentido, estudos sobre o desenvolvimento regional ou local que busquem compreender o papel dos indivíduos para melhorar o bem-estar socioeconômico das localidades onde vivem, são fundamentais para amenizar o subdesenvolvimento de regiões com indicadores socioeconômicos ruins. Para tanto, o Estado, como agente formulador de políticas públicas, tem o papel essencial de promover, instrumentalizar e orientar tais comunidades, proporcionando dessa forma, condições que conduzam as múltiplas dimensões (sociais, econômicas, ambientais, etc.) para o desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS DE LITERATURA



OBSERVADR





BEGNINI, S.; ALMEIDA, L. E. D. F. Grau de desenvolvimento regional dos municípios da mesorregião Oeste Catarinense: caracterização e classificação. **Interações**, v. 17, n. 4, p. 547-560, 2016.

BOISIER, Sérgio. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. **Estudios Sociales**, 1999b. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/137250614/Capital-Sinergetico-Boisier>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CORRÊA, A. S.; BIDARRA, Z. S.; PIFFER, M. Desigualdades e Desenvolvimento Humano Municipal no Estado de Mato Grosso do Sul entre os anos de 2005 e 2013. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, p. 164-173, 2019. Disponível em: <<https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/4458>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

CORRÊA, A. S. **Políticas públicas para a integração regional da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul**: um estudo da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. 2019. 246 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2019.

CRAICE, C.; PEZZO, T. A dinâmica demográfica de Santa Catarina no período pós-1991. **Revista NECAT**, v. 4, n. 7, 2015.

DALLABRIDA, V. R. **Teorias do Desenvolvimento**: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países. Curitiba: CRV, 2017.

DUARTE, V. N. Desenvolvimento equilibrado versus desenvolvimento desequilibrado: uma breve revisão das principais teorias. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 17, n. 31, p. 194-205, 2015.

FERRERA DE LIMA, J. As disparidades regionais na fronteira sul do Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 5, p. 128-137, 2019.

FUKUDA-PARR, S. The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen’s Ideas On Capabilities. **Feminist Economics**, v. 09, p. 301-317, 2003.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (IFDM). Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO. **La dinámica del desarrollo humano regional**. 2002. Disponível em: <[http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac\\_css/index.php?lvl=notice\\_display&id=7](http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=7)>. Acesso em: 10 dez. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema IBGE de Recuperação Eletrônica (SIDRA)**. 2020. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>.



OBSERVADR





Acesso em: 12 abr. 2020.

MAGALHÃES, J. C. R.; MONTEIRO NETO, A.; COSTA, R. P.; RESENDE, G. M.; SOUSA, A. G. Avaliação qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de seus instrumentos explícitos: uma percepção dos atores locais. In: RESENDE, G. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: Ipea, 2017.

MYRDAL, G. **Economic theory and under-developed regions**. London: Duckworth, 1957.

NURKSE, R. **Problemas da formação de capital em países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. **Human Development Report 2019**. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/world/human-development-report-2019-beyond-income-beyond-averages-beyond-today-inequalities>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

RAIHER, A. P. Desenvolvimento econômico dos municípios de Santa Catarina e a ação do estado. **Gestão & Regionalidade**, v. 29, n. 86, p. 04-18, 2013.

RAIHER, A. P.; FERRERA DE LIMA, J. Desenvolvimento Humano Municipal no Sul do Brasil: evolução recente e círculo vicioso da pobreza. **Acta Scientiarum Human and Social Sciences**, v. 36, n. 2, p. 147-154, 2014.

RODOLFO, F. **Santa Catarina: desenvolvimento, desigualdades regionais e ação do estado no início do século XXI**. 293 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

TROVÃO, C. J. B. N.; ARAÚJO, J. B. Desigualdades brasileiras nos anos 2000: uma abordagem multidimensional. **Geosul**, v. 34, n. 70, p. 56-86, 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-5230.2019v34n70p56>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 2009.



OBSERVADR





## ST4 - EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO E AS SUAS REPERCUSSÕES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

NATIONAL PROGRAM FOR ACCESS TO TECHNICAL EDUCATION AND EMPLOYMENT AND ITS IMPACT ON REGIONAL DEVELOPMENT

Vlamir do Nascimento SEABRA<sup>1</sup>, Nubia Vieira dos SANTOS<sup>2</sup>,

**RESUMO:** Este artigo apresenta uma análise sobre o Programa Nacional Acesso ao Ensino Técnico – PRONATEC criada no segundo mandato do governo Dilma Rousseff, que tinha o objetivo de ampliar o acesso dos trabalhadores a Educação Profissional. A partir de uma pesquisa bibliográfica e em fontes de dados primários fornecidos pelo Ministério da Educação no Brasil, a partir do referencial teórico das teorias de políticas públicas, apresento uma revisão crítica sobre as metas e objetivos propostos, demonstrando que os grandes beneficiários do programa foi o sistema nacional de aprendizagem (sistema “S), que recebeu maior quantidade de recurso. Apesar dos investimentos na qualificação de mão de obra, não ocorreu por parte do governo o monitoramento da execução das metas do programa, além da ausência de um sistema de acompanhamento de egressos, dessa forma a simples alocação de recursos sem o devido acompanhamento e avaliação dos resultados, podem gerar questionamentos se as metas do PRONATEC foram atingidas.

**Palavras chaves** - Programa Nacional Acesso ao Ensino Técnico, sistema nacional de aprendizagem, Política Publica

**Abstract:** This article presents an analysis of the National Program Access to Technical Education – PRONATEC created in the second term of the Dilma Rousseff government, which had the objective of expanding workers' access to Professional Education. Based on a bibliographical research and on primary data sources provided by the Ministry of Education in Brazil, based on the theoretical framework of public policy theories, I present a critical review of the proposed goals and objectives, demonstrating that the main beneficiaries of the program were the national apprenticeship system (system “S), which received the greatest amount of resources. Despite investments in the qualification of labor, the government did not monitor the implementation of the program's goals, in addition to the absence of a system for monitoring graduates, thus the simple allocation of resources without proper monitoring and evaluation of results, may raise questions about whether PRONATEC's goals were achieved.

**Keywords:** National Program Access to Technical Education, national apprenticeship system,

<sup>1</sup> Bolsista Capes, Doutorando do Programa de Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC. [vlamir@ifam.edu.br](mailto:vlamir@ifam.edu.br)

<sup>2</sup> Licenciado em Filosofia - Universidade Católica de Brasília. Mestre em Desenvolvimento Regional - Universidade Federal do Amazonas Doutorando em Desenvolvimento Regional - Universidade de Santa Cruz – UNISC; [nubiavasantos@gmail.com](mailto:nubiavasantos@gmail.com)



OBSERVADR





Public Policy

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem o objetivo de analisar uma política pública voltada para a qualificação profissional que começou a ser executada no ano de 2011, intitulado Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) desenvolvido no Governo Dilma. Apresentaremos as metas e objetivos do PRONATEC e as redes de instituições envolvidas para a sua execução. Para entender a construção desta proposta de política pública voltada para a educação profissional elaborei uma breve reconstituição histórica desta temática e apresentarei uma análise sobre os avanços da economia brasileira nos anos que antecederam o PRONATEC, de 2004 a 2008 e, por fim, produzi uma breve reflexão das consequências da relação público/privado após a implantação do PRONATEC junto ao Sistema nacional de aprendizagem (SENAI, SESC, SESI e outros).

## HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA MONARQUIA AO PRONATEC

Desta forma, ao tratarmos sobre a temática da Educação profissional no Brasil, temos que levar em consideração qual a realidade do Mundo do Trabalho nos diversos períodos históricos em que está inserida como proposta educacional, na medida em que a qualificação da mão de obra operária é característica essencial para o funcionamento do capitalismo moderno. Todas as nações que alcançaram altos patamares de desenvolvimento tecnológico investiram em educação profissional desde do século XVIII, logo após o início da Revolução Industrial. No caso do Brasil, existem algumas peculiaridades, temos instituições públicas e privadas (SESI, SENAI, SENAC, SENAR, SEBRAE).

As primeiras propostas sobre a qualificação trabalhadores no Brasil, remontam o Primeiro Império. O modelo de colonização Ibérico colocava os trabalhos manuais num patamar de segunda categoria, portanto, ficando claro que existia uma educação voltada para elites com seu modelo aristocrático/propedêutico e outra incipiente educação que tinha a preocupação em formar ou qualificar trabalhadores para atividades manuais. Com o início do período republicano de 1889, a economia brasileira ainda era extremamente agrária, com as primeiras indústrias surgindo nos centros urbanos mais desenvolvidos do país. Estando ainda muito dependente da exportação do café no Sudeste, da cana de açúcar, cacau no Nordeste e da borracha no norte do país, portanto, o país matinha a economia de base agroexportadora.

Na Constituição de 1891 reafirma-se a descentralização da Educação, sendo a União responsável pelo nível superior e secundário e os Estados pelo ensino elementar e profissional. Somente em 1906, o ensino profissional passou a ser atribuição do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, criado pela Lei 1.606, de 12 de agosto de 1906. Em 1909, através do decreto nº 7.566, de 23 de setembro, são criadas 19 Escolas de Aprendizes e Artífices, sendo o marco do ensino técnico profissional no país, apesar da sua preocupação com a formação técnica a escola de aprendizes de artífices ainda mantinha seu viés de instituição correcional, conforme se pode perceber no Decreto que as instituiu:



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Considerando: que o aumento constante da população das cidades exige que se facilite às classes operárias os meios de vencer as dificuldades sempre crescentes da luta pela existência; que para isso se torna necessário, não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e intelectual, como fazê-los adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastará da ociosidade, escola do vício e do crime; que é um dos primeiros deveres do Governo da República formar cidadãos úteis à Nação. (Decreto Lei nº 7.566, de 23 de setembro de 1909).

O ciclo histórico que vai de 1930 a 1964 é o período mais profícuo da Educação profissional no Brasil. Nesta fase, o país passa por grandes transformações, inicia-se o chamado desenvolvimentismo, com a proposta da substituição de importações e com a crescente internacionalização da economia Brasileira. Na questão política o país passa por grande instabilidade e ditaduras da era Vargas e a Ditadura Militar de 1964.

No tocante a Educação profissional, logo no início da Ditadura da Era Vargas através da Lei 378/1937 de 13 de janeiro são implantadas as escolas técnicas profissionais, chamadas liceus. Segundo Seabra (2011) entre 1918 e 1929, foram criados 23 Patronatos Agrícolas que ofereciam o Ensino Agrícola Primário, além da instrução primária, sendo destinados aos menores abandonados ou sem meios de subsistência por falta de ocupação legítima. No ano de 1919 esses patronatos foram transformados em uma espécie de orfanatos. Em 1930, os Patronatos Agrícolas passam para alçada do Ministério da Agricultura, uma vez que havia o entendimento de que as atividades agrícolas deveriam ter cunho correcional (Manfredi, 2002).

Um ano após o golpe militar de 1964 o governo Castelo Branco promulga a Lei 4.759, de 20 de agosto de 1965, transformando as Escolas Técnicas em instituições Federais de Ensino. A partir de 1971 com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação 5.692, define-se uma nova política para o ensino técnico no país e todo o ensino médio passou a ser profissionalizante. Após a redemocratização do Brasil, a partir da década de 1980, o Ministério da Educação elaborou o Plano de Desenvolvimento da Educação no governo do presidente José Sarney (1985-1990) que visava reduzir o analfabetismo no país. No governo Collor implanta-se a concepção do Sistema Nacional de Educação Tecnológica através da Lei nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994, na qual as Escolas Técnicas Federais passaram a denominar-se Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET), em decorrência desta transformação Institucional passaram ter autonomia didática e poderiam ofertar cursos superiores e de pós-graduação, além de controlar e gerenciar Unidades de Ensino descentralizadas (UNED).

No Governo FHC, que tinha o objetivo de atender aos interesses dos grandes organismos econômicos internacionais, especialmente do Banco Mundial, e garantir o que estava disposto na nova Lei de Diretrizes e Bases da educação (9394/96) que apresentava somente um artigo sobre a Educação Profissional (artigo 36, A,B,C,), é regulamentada a Educação Profissional, por meio Decreto 2208/97, baseada na formação por competências sociais (liderança, iniciativa, capacidade tomar decisões, autonomia no trabalho, habilidade de comunicação), competências técnicas (saber fazer bem feito). Autor como Seabra (2012) faz críticas a este modelo de educação profissional que tem foco na supervalorização do conhecimento da técnica e de seus processos na busca da alta produtividade e aumento do consumo do capitalismo contemporâneo, o que tem impedido a manifestação de novas identidades culturais e sua integração na



OBSERVADR





complexidade dos valores culturais modernos.

Após os oito anos do Governo FHC e o período de Itamar Franco e Collor a Educação profissional sofreu sérios cortes de recursos financeiros e ocorreram pequenos avanços. A partir da eleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva, a Rede Federal de Educação Profissional passou ter uma nova perspectiva. O próprio presidente tinha um profundo interesse pela Educação profissional, pois ele próprio foi aluno do Senai e acreditava que uma das formas de superação das desigualdades sociais era a formação profissional. Este artigo fará um recorte voltado para o entender como ocorreu a implantação de uma Política Pública específica voltada para ampliar o acesso à educação profissional que foi o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e suas influências no Sistema nacional de aprendizagem.

## **O PRONATEC ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA**

A Política Pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público ou para solucionar um problema entendido como coletivamente relevante e apresenta os seguintes elementos fundamentais: 1) Intencionalidade Pública e a 2) Resposta a um problema público. Segundo Sechi (2012) na literatura da área não há consenso acerca da definição de política pública, por conta das várias respostas às seguintes questões: Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais? Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência? Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?

Para a análise da implementação das políticas públicas, são duas as principais abordagens: uma tem como foco na formulação da política com destaque às normas que a estruturam. Para esta perspectiva, a implementação é uma consequência da política, mas que ela é permeada por fatores como a própria formulação, a clareza nos objetivos da política, além dos contextos sociais, econômicos e políticos, além dos recursos humanos e da estrutura organizacional. A outra abordagem centra-se no contexto no qual a política será implementada, com ênfase nos espaços locais e nos implementadores. Para esta perspectiva, a política pública é um processo contínuo de formulação, reformulação e implementação, ela muda conforme ela é executada e a ação dos implementadores influencia nos resultados da política (LIMA, D'ASCENZI, 2013).

Já no que se refere à análise do processo de agendamento das políticas públicas, existem dois principais modelos: a análise de múltiplos fluxos, elaborada por Kingdom (2003) e o modelo do equilíbrio pontuado desenvolvido por Baumgartner e Jones (2007). Para Kingdom, o ciclo da política é formado pelo processo de agendamento; pela análise das alternativas de políticas; pela escolha por uma das alternativas e pela implementação. Ao se deter analiticamente sobre o processo de agendamento, o autor aponta para a convergência de três fluxos decisórios, que são os problemas (quando uma questão é reconhecida como um problema que precisa ser superado), as soluções possíveis que podem partir de pesquisadores, parlamentares, funcionários públicos, grupos de interesse, e a política, quando as coalizões são construídas e criam a possibilidade de que uma política seja implementada. Já o modelo do equilíbrio pontuado parte do pressuposto



OBSERVADR





que questões políticas ou sociais não se tornam um problema público de forma automática, mas que é necessário um consenso em torno de uma política que ligue o problema a uma possível solução. Para Baumgartner e Jones (2007), isso acontece quando, em um momento crítico, o equilíbrio é pontuado por um período de mudança. É este momento crítico que faz com que o problema chegue à agenda governamental.

Como o objeto de nossa análise é uma política de enfrentamento da carência de qualificação de mão obra no Brasil, limitarei minha reflexão a questão da política pública e os atores estatais envolvidos. Secchi (2012) aponta para duas abordagens em relação à primeira questão:

a) Visão estatista ou estadocêntrica – considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Esta concepção define que se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista. Isto significa que a política somente pode ser considerada pública quando emanada de ator estatal

b) Visão multicêntrica ou policêntrica – considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. Nesta visão, a política é pública se o problema a ser enfrentado for público.

No caso do PRONATEC foi uma política pública elaborada dentro do aparato institucional-legal do Estado, com a participação de diversos entes não estatais. Portanto, segue uma abordagem policêntrica admitindo a participação de atores não estatais que influenciaram na elaboração e implementação do PRONATEC, portanto, de caráter multicêntrico, mas com total dependência de recursos financeiros públicos. Esta abordagem multicêntrica permitiu analisar um ente importante na Educação Profissional. No caso do PRONATEC, o sistema nacional de aprendizagem foi colocado em cheque sobre sua finalidade dentro das políticas educacionais.

Sem dúvida nenhuma o Estado Moderno é um elemento importante no estabelecimento de políticas públicas, em virtude de sua capacidade de monopólio e do uso da força legítima, além de controlar grande parte dos recursos nacionais e, por isso, consegue elaborar políticas robustas temporal e espacialmente. Um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade), dessa forma a partir daqui faremos uma análise do mundo do trabalho no Brasil a partir do início da década de 2000 e sua relação direta com implementação do PRONATEC.

## **MUNDO DO TRABALHO NO BRASIL INÍCIO DA DÉCADA DE 2000**

Entre os vários fatores determinantes para a implantação de um programa de formação profissional com metas tão ousadas estavam o crescimento da economia brasileira, a inexistência em determinados setores de força de trabalho qualificada, fazendo com que as empresas buscassem importar trabalhadores, além do que o desemprego passou a cair de forma sistemática e a formalização das relações de trabalho crescia ininterruptamente, conforme podemos verificar nos gráficos abaixo:



OBSERVADR







TABELA 01: Investimentos mapeados na indústria (2011 - 2014)

Setores	Bilhões	%
Petróleo e gás	378	61,6
Extrativa mineral	62	10,2
Química	40	6,5
Veículos	33	5,4
Siderurgia	33	5,3
Eletroeletrônica	29	4,8
Papel e celulose	28	4,5
Têxtil e confecções	12	1,9
<b>Total da indústria</b>	<b>614</b>	<b>100</b>

Fonte: Adaptado de BNDES/APE, GT do Investimento.

Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, que mede a taxa de desemprego no país, em dezembro de 2013 fechou em 4,6% da População Econômica Ativa (PEA), em 2012 foi de 5,5%, a menor da série histórica, com um aumento na formalização do emprego. O rendimento domiciliar per capita aumentou em 5,2% na comparação com 2011. De 2003 para 2012, o crescimento chegou a 42,6%. Ou seja, o mercado de trabalho brasileiro estava em franca expansão (Texto para discussão 1919-IPEA).

Gráfico 01: Taxa de desocupação: média das estimativas mensais (2003-2012)

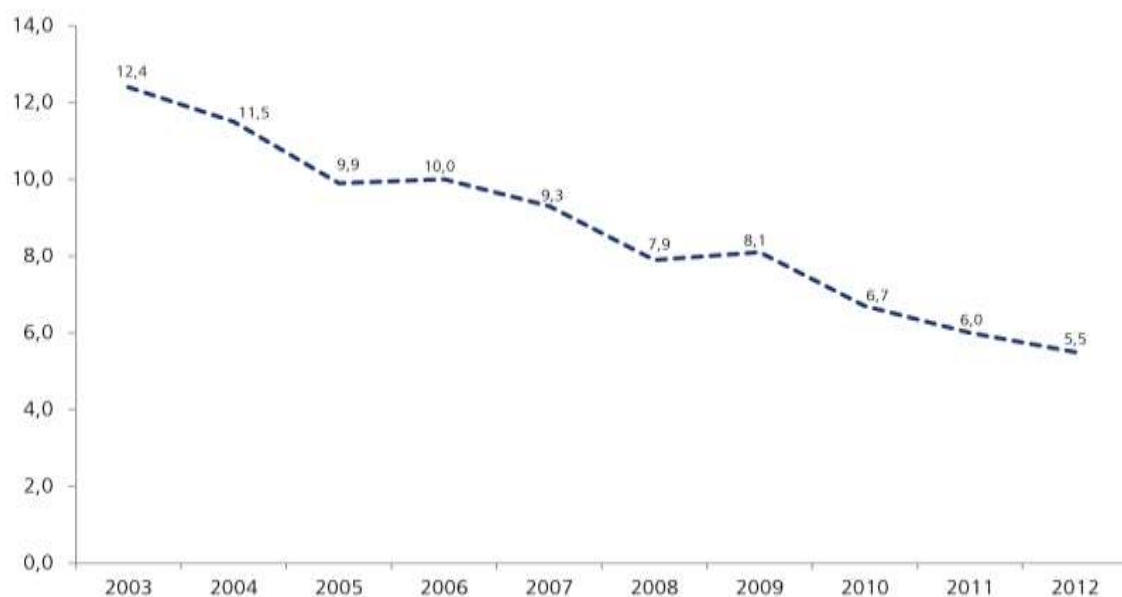


OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020



Fonte: PME/IBGE

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD/2011) 64,9% da população com mais de 15 anos não tinha concluído o ensino médio e no contingente da população economicamente ativo é 53,6%, umamédiamuito alta, colocando o Brasil numa situação inferiorizada, comparado com outras nações.

TABELA 02: Brasil: pessoas com 15 anos ou mais de idade, por condição de atividade na semana de referência, por grupos de estudo (2011)



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Grupos de anos de estudo	População total		Economicamente ativa	
	Número	%	Número	%
Sem instrução e menos de 01 ano	19.173	11,5	9.043	9,0
01 a 03 anos	17.525	10,5	6.828	6,8
04 a 07 anos	42.594	25,5	20.023	20,0
08 a 10 anos	28.980	17,4	17.863	17,8
11 a 14 anos	45.022	27,0	35.059	35,0
15 ou mais	13.509	8,1	11.282	11,3
<b>Total</b>	<b>166.987</b>		<b>100.223</b>	

Fonte: Adaptado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE, 2011)

Ao mesmo tempo o Ministério da Educação ampliou a Rede Federal de Educação Tecnológica criando os Institutos Federais, ampliando o número de Campi para 562, conforme gráfico abaixo. Além da economia com forte crescimento, investimentos em vários setores e ampliação da oferta de empregos, havia espaço físico disponível nos campi dos IFs e nas Escolas Profissionais do Sistema “S” que em 2008 havia assinado um acordo que deveria repassar 2/3 de sua receita líquida para qualificação gratuita de trabalhadores, estes foram fatores que justificavam esta política pública.

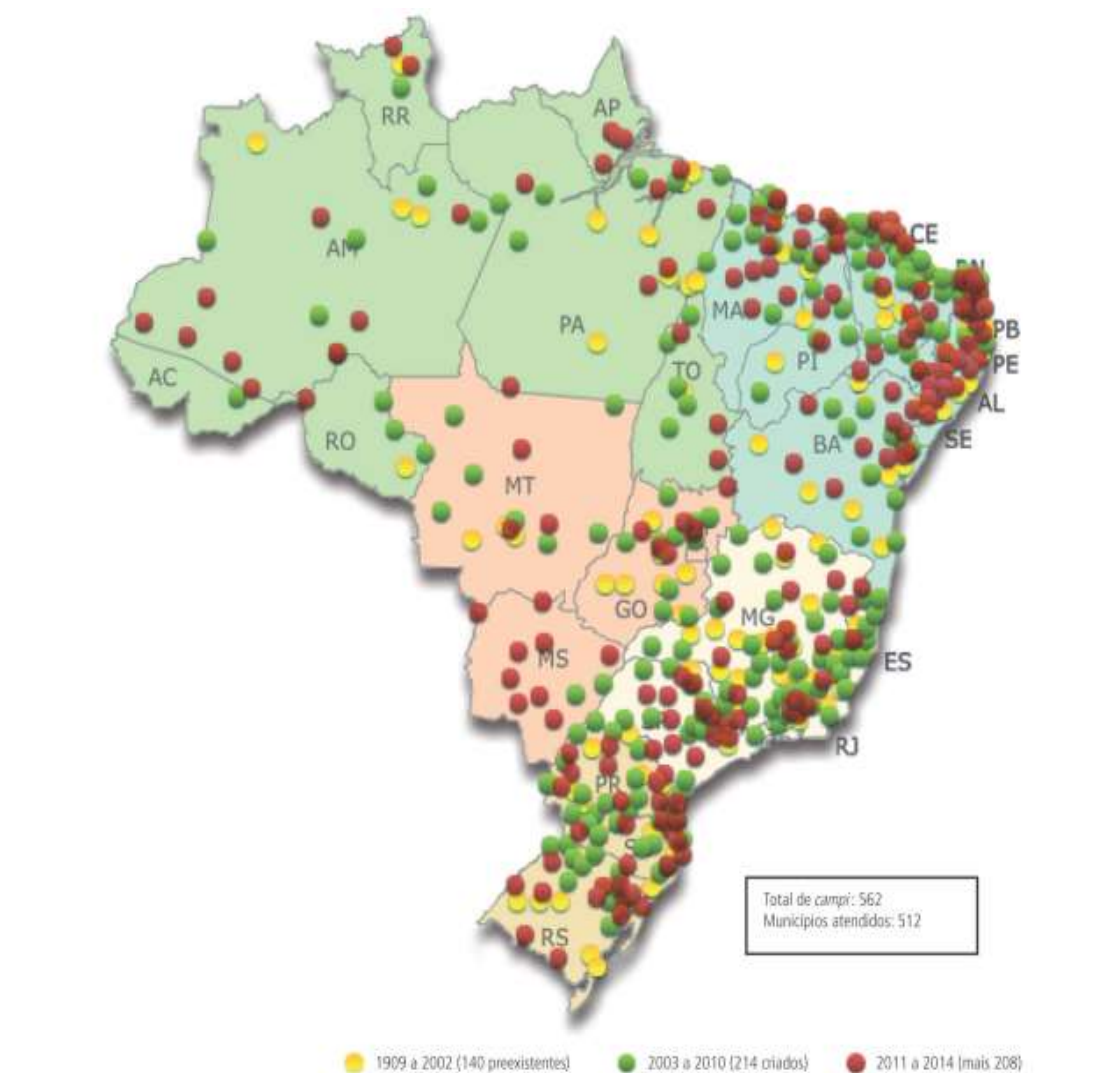


OBSERVADR





Mapa 01: Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica



Fonte: - (SETEC)/MEC, dez. 2007

## O PRONATEC: BASE LEGAL, OBJETIVOS E AÇÕES

Com o objetivo de ampliar o acesso à educação profissional em todos os níveis foi lançado no ano de 2011, no governo da presidenta Dilma Rousseff, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), sancionado no dia 26 de outubro de 2011 pela Lei nº. 12.513, que previa uma série de projetos e ações de assistência técnica e financeira voltados para Educação Profissional e Tecnológica (EPT) para os quatro anos seguintes.

As ações do PRONATEC foram programadas para atuarem em escala nacional. Além de buscar a qualificação dos trabalhadores, visava a elevação da escolaridade como fomento ao desenvolvimento social e inclusão produtiva dos trabalhadores. Entre os elementos estruturantes



do PRONATEC estava a disponibilização de bolsas de estudo.

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a ser executado pela União, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.

Parágrafo único. São objetivos do Pronatec:

I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;

II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;

III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;

IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;

V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

Art. 2º O Pronatec atenderá prioritariamente:

I - estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos;

II - trabalhadores;

III - beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e

Art. 4º O Pronatec será desenvolvido por meio das seguintes ações, sem prejuízo de outras:

I - ampliação de vagas e expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica;

II - fomento à ampliação de vagas e à expansão das redes estaduais de educação profissional;

III - incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem;

IV - oferta de bolsa-formação, nas modalidades:

a) Bolsa-Formação Estudante; e

b) Bolsa-Formação Trabalhador;

V - financiamento da educação profissional e tecnológica;

VI - fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância;

VII - apoio técnico voltado à execução das ações desenvolvidas no âmbito do Programa;

VIII - estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência, inclusive com a articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação; e

IX - articulação com o Sistema Nacional de Emprego.

Segue abaixo os elementos estruturantes do PRONATEC

### 1) Bolsa-Formação para estudantes

Os estudantes dos cursos Técnicos e de Formação Inicial Continuada (FIC) que estivessem regularmente matriculados no ensino médio público propedêutico, para a formação profissional



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

técnica de nível médio, na modalidade concomitante têm direito à bolsa para auxiliar na aquisição de alimentação, transporte e material didático-instrucional;

2) Bolsa – os trabalhadores em situação de vulnerabilidade social, especialmente os beneficiários dos programas sociais, que frequentarem os cursos de Formação Inicial Continuada (FIC) também têm direito à bolsa para custear os gastos com alimentação, transporte e material didático-instrucional.

### 2) Fies Técnico e Fies Empresa

Além de criar a Bolsa-Formação, a Lei nº 12.513 ampliou o alcance do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), abrindo mais duas linhas de financiamento: o FIES Técnico e o FIES Empresa. O FIES técnico visava atender aos estudantes que queriam realizar cursos técnicos (sendo eles os contratantes, em caráter individual) e outra para empresas que desejem oferecer formação profissional e tecnológica a trabalhadores (Brasil, 2011).

Na modalidade Fies Empresa, figura como tomadora do financiamento, responsabilizando-se integralmente pelos pagamentos perante o FIES, inclusive os juros incidentes, até o limite do valor contratado. A adesão se dá por meio de solicitação de habilitação em sistema informatizado mantido pelo MEC.

As condições para o crédito estudantil são:

I – Taxa de juros 3,4% ao ano (a.a.);

II – prazo de carência: dezoito meses; e

III - amortização: três vezes o tempo do curso.

### 3) Ampliação da REDE E-tec

Além das ações citadas acima fizeram parte do PRONATEC ações que já estavam em andamento no MEC, como a expansão da rede E-Tec Brasil (Decreto nº. 7.589, de 26 de outubro de 2011), através da oferta de cursos à distância e com centenas de polos pelo Brasil. Os recursos são oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos serviços nacionais de aprendizagem e do BNDES.

### 4) Brasil Profissionalizado

Para fortalecer a Educação Profissional a nível Estadual foi o programa Brasil Profissionalizado que visava financiar e ampliar as redes públicas estaduais de Educação Profissional e Tecnológica, este financiamento, que poderia ser voltado para ampliar e equipar as escolas estaduais, foi instituído pelo Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007.

### 5) Acordo de gratuidade com o Sistema S



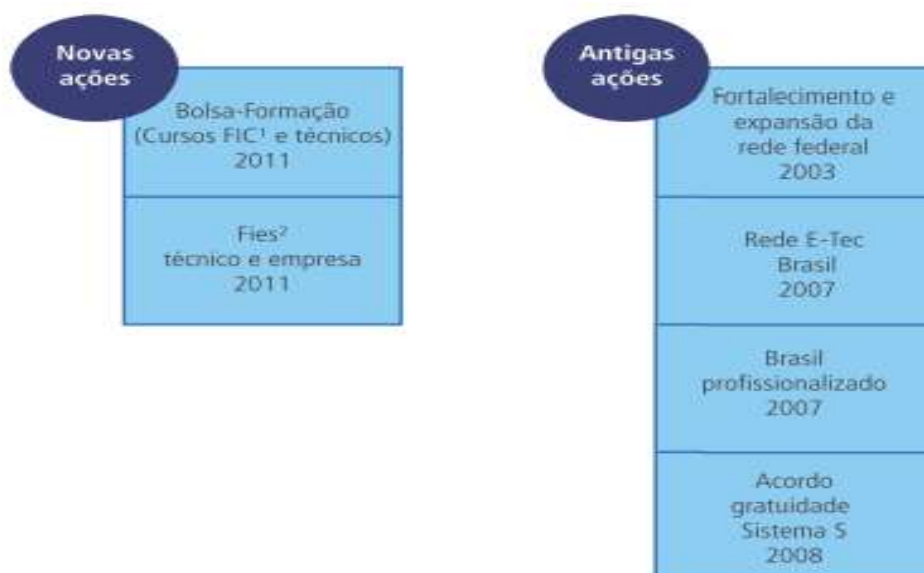
OBSERVADR





E, por fim, um elemento importante na formatação do PRONATEC foi a participação do Sistema nacional de aprendizagem através do acordo chamado “Programa de Comprometimento de Gratuidade (PCG). Neste acordo as instituições se comprometeram em aplicar dois terços de suas receitas líquidas na oferta de vagas gratuitas nos cursos de formação para estudantes de baixa renda e trabalhadores – empregados ou desempregados. O acordo prevê também o aumento da carga horária dos cursos, que passaram a ter, no mínimo, 160 horas.

### Ações integrantes do PRONATEC



Fonte: texto para discussão 1919 – IPEA

### Organização da oferta de educação profissional prévia ao PRONATEC



Fonte: Texto para discussão 1919 - IPEA

Nota-se claramente que é um programa de qualificação profissional bastante abrangente com a fixação da meta de atender até 8 milhões de matrículas em 2014, algo muito difícil de ser



OBSERVADR





alcançado pois segundo dados da SETEC –MEC-2013, até aquele momento somente tinham atendido 1.659.366 chegando a 4.659.309 em 2017, muito longe da meta dos 8 milhões planejados inicialmente.

Tabela 03: Meta física: vagas planejadas x executadas

Exercício	Meta física (vagas ofertadas)		
	Planejado	Executado	%
2011	186.691*	23.158	12
2012	1.365.842*	677.443	50
2013	2.028.961**	1.659.366	82
2014	2.062.498**	1.921.703	93
2015	335.332 <sup>2</sup>	292.587	87
2016	123.463 <sup>2</sup>	85.052	69

<sup>1</sup>Executado = matrículas realizadas. Indicador: 3306. Dados de 30/01/2017

<sup>2</sup>Extrato de pactuação 2015 e 2016 publicado no <http://portal.mec.gov.br/pronatec/publicações>.

\*Indicador 709 - Bolsa Formação. Vagas pactuadas pelos ofertantes - Encerrado em 2013. Dados de 03/11/2013

\*\*Relatório de pactuação 2013 e 2014, disponíveis no Sistec

Fonte: Adaptado de Meta Física: informação do gestor por meio do ofício n.º 45/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC de 09 de fevereiro de 2017

Tabela 04: Participação de cada rede ofertante nas matrículas do Pronatec Bolsa-formação

Ofertante/exercício	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Rede federal	1.338	91.965	244.197	282.113	57.848	36.176	713.637
Redes estaduais	0	33.420	84.568	95.701	35.998	25.157	274.844
Instituições municipais	0	0	1.036	3.131	1.089	130	5.386
SENAC	9.885	211.218	428.092	406.950	37.360	149	1.093.654
SENAI	11.935	310.978	621.338	605.905	89.293	23.440	1.662.889
SENAR	0	23.610	43.415	59.718	23.721	0	150.464
SENAT	0	6.252	89.266	100.658	1.249	0	197.425
Escolas técnicas privadas	0	0	27.578	128.540	29.016	0	185.134
IES privadas	0	0	119.876	238.987	17.013	0	375.876
<b>Total</b>	<b>23.158</b>	<b>677.443</b>	<b>1.659.366</b>	<b>1.921.703</b>	<b>292.587</b>	<b>85.052</b>	<b>4.659.309</b>

Fonte: adaptado pelo autor de Ofício n.º 45/2017 GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 09 de fevereiro de 2017. Dados de 30/01/2017

Com a política econômica de cortes do governo Temer, o Pronatec entrou em franca decadência pois exige grandes recursos financeiros. Na medida em que o governo de Michel Temer aprovou uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que coloca teto nos gastos públicos, adotando como base exatamente o que se gastou em 2016, mais a inflação, para apontar o máximo que poderá ter de despesas em 2017. Este limite afetou fatalmente o Pronatec, o programa perdeu R\$



OBSERVADR







## **II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL **VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL **III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA **04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020**

1,2 bilhão de 2016 para 2017 e o orçamento caiu de R\$ 2,2 bilhões para algo em torno de R\$ 800 milhões em 2017, conforme relatório de avaliação da execução de programa de governo n° 79 de apoio à formação profissional, científica e tecnológica do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União Secretaria Federal de Controle Interno.

Para analisar o PRONATEC desde a sua concepção, a construção das agendas, sua implementação, atores envolvidos e processos avaliativos exigiria um tempo maior de dedicação à análise dos impactos de um programa com abrangência a nível nacional, desta forma nos restringiremos a analisar a participação do sistema nacional de aprendizagem.

### **O SISTEMA NACIONAL DE APRENDIZAGEM E O PRONATEC**

A participação do sistema nacional de aprendizagem na oferta de vagas do PRONATEC passa por uma revisão da sua própria criação e os seus objetivos institucionais. Por exemplo, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), foi criado no período da Reforma Capanema no contexto das leis orgânicas do Ensino Industrial e Comercial de 1942 e 1944, constituindo um sistema de educação profissional paralelo ao público, gerido pelos organismos sindicais patronais (MANFREDI, 2002). Estas instituições passaram a receber isenções fiscais e subvenções para prestarem serviço social e educacional sem fins lucrativos. (Manfredi, 2002)

As subvenções, são calculadas sobre a folha de pagamentos do total de empregados do estabelecimento contribuinte, são recolhidas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e repassadas ao sistema nacional de aprendizagem. Para exemplificar, ao SESI é destinado o percentual de 2% (dois por cento) do valor pago a todos os empregados de determinada indústria. Ao SENAC, 1% (um por cento) do valor pago aos empregados de estabelecimento comercial contribuinte, entre outros. Algo bastante questionado quanto a natureza do sistema, que apesar de receber recursos públicos, não é fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União e atua como se fosse uma instituição privada.

Em virtude de vários questionamentos, tanto do Ministério da Educação quanto de outras instituições, sobre a natureza e a fiscalização dos recursos públicos destinados a estas instituições, foi celebrado entre o governo e o sistema nacional de aprendizagem um acordo denominado, Programa de Comprometimento de Gratuidade (PCG), com previsão de chegar à aplicação de dois terços de suas receitas líquidas na oferta de vagas gratuitas nos cursos de formação para estudantes de baixa renda e trabalhadores – empregados ou desempregados. O acordo prevê também o aumento da carga horária dos cursos, que passaram a ter, no mínimo, 160 horas.



OBSERVADR





Tabela 05: Resultados Pronatec (2011-2012) e metas (2013-2014)

Ações	2011		2012		Meta 2013	Meta 2014	Acumulado 2011-2014
	Matrículas realizadas	%	Matrículas realizadas	%	Vagas previstas	Vagas previstas	
Cursos técnicos	245.126	27	495.391	30	724.539	897.643	2.362.699
Bolsa-formação estudante	9.415	4	99.149	20	151.313	151.313	7.047.132
Brasil profissionalizado	33.295	14	90.563	18	172.321	233.781	6.787.255
E-Tec Brasil	74.000	30	150.000	30	200.000	250.000	6.491.076
Acordo Sistema S	56.416	23	76.119	15	110.545	161.389	6.067.076
Rede Federal EPCT	72.000	29	79.560	16	90.360	101.160	5.823.996
Cursos FIC	648.144	73	1.160.957	70	1.565.682	2.207.293	5.582.076
Bolsa-Formação trabalhador	226.421	35	590.937	51	743.717	1.013.027	2.574.102
Acordo Sistema S	421.723	65	570.020	49	821.965	1.194.266	3.007.974
<b>Total</b>	<b>893.270</b>		<b>1.656.348</b>		<b>2.290.221</b>	<b>3.104.936</b>	<b>7.944.775</b>

Fonte: Adaptado de SETEC/MEC, referência maio de 2013

Conforme podemos observar no gráfico acima o sistema S cumpriu o acordo de oferta das vagas prometidas, no entanto os cursos que foram ministrados excedentes foram repassados em forma de recurso financeiro do governo para o sistema S. Conforme tabela abaixo o sistema acabou recebendo mais de 50% dos recursos destinados ao PRONATEC, ou seja foi público financiando o privado.

Tabela 06: Transferências anuais aos parceiros ofertantes do Pronatec – 2011 a maio de 2014 (R\$)

Rede de Ensino	2011	2012	2013	2014	Total por rede de ensino
SNA	208.261.704,61	1.054.161.444,18	2.065.021.070,00	1.200.822.145,00	4.528.266.363,68
Rede Federal	39.827.005,00	338.789.930,90	742.501.736,80	193.924.454,25	1.315.043.126,95
Rede Estadual	-	92.648.000,00	228.482.150,00	83.393.000,00	404.523.150,00
Rede Municipal	-	-	14.681.000,00	3.380.000,00	18.061.000,00
Rede privada	-	-	51.681.163,63	138.113.463,01	189.794.626,64
Total anual	248.088.709,50	1.485.599.375,08	3.102.367.120,43	1.619.633.062,26	6.455.688.267,27

Fonte: Adaptado de FNDE (2014). Relatório Anual de Contas



OBSERVADR





Na tabela abaixo aparece uma pequena amostragem da margem de lucro do Sistema nacional de aprendizagem em relação aos recursos repassados pelo governo Federal, em apenas três cursos o Sistema nacional de aprendizagem teve uma margem de mais 160 milhões de Reais, algo que nenhuma instituição privada consegue por mais que reduza os seus custos.

Tabela 07: Diferença entre valor pago e valor praticado pelo mercado – cursos FIC e Técnico

Curso	Matrícula	Carga horária (horas)	Pronatec Bolsa-Formação	Valor máximo praticado nos		Diferença (A-B)
			Valor Transferido <sup>1</sup> (A)	Preço do Curso*	Gasto Total (B)	
Auxiliar administrativo	138.855	160	216.953.600,00	1.119,00 <sup>2</sup>	155.378.745,00	61.574.855,00
Técnico em administração	17.416	800	137.013.600,00	4.000,00 <sup>3</sup>	69.664.000,00	67.349.600,00
Técnico em Segurança do Trabalho	21.269	1.200	248.475.600,00	10.045,00 <sup>4</sup>	213.647.105,00	34.828.495,00
<b>Total</b>	<b>177.540</b>		<b>602.442.800,00</b>		<b>438.689.850,00</b>	<b>163.752.950,00</b>

Fontes:

<sup>1</sup>Valor da Bolsa-Formação = de 2011 a 1º de julho de 2013 o preço foi reajustado na seguinte ordem: R\$ 8,50; R\$ 9,00 e R\$ 10,00

<sup>2</sup>SENAC São Paulo – Unidade da Lapa = valor real (R\$ 799,00) + Assistência Estudantil ( R\$ 2,00 x 160h) = R\$ 1.119,00

<sup>3</sup>SENAI Paraná = Valor real (R\$ 2.400,00) + Assistência Estudantil (R\$ 2,00 x 800h) = R\$ 4.000,00

<sup>4</sup>SENAC São Paulo = Valor real (R\$ 7.645,00) + Assistência Estudantil (R\$ 2,00 x 1.200h) = R\$ 10.045,00

\*Foram acrescidos R\$ 2,00 hora-aula em assistência estudantil

Apesar dos investimentos na qualificação de mão de obra ainda não existem pesquisas consistentes sobre o atingimento dos objetivos do Programa enquanto política pública, que seria a geração de trabalho, emprego e renda, muito em virtude da fragilidade no monitoramento da execução do programa e na ausência de um sistema de acompanhamento de egressos, portanto se faz necessário um estudo aprofundado sobre os investimentos governamentais em Educação Profissional, nota-se claramente que a simples alocação de recursos sem o devido acompanhamento e monitoramento dos resultados, podem gerar questionamentos sobre o PRONATEC e seus reais objetivos e metas.

## REFERÊNCIAS DE LITERATURA

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. LIMA, Luciana Leite and D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2013, vol.21, n.48, pp.101-110.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BRASIL, Decreto 7.566/1909.

BRASIL, Lei nº 12.513/2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio. Documento de Base. Brasília: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)/MEC, dez. 2007.

CASSIOLATO, M.M.M.C.; GARCIA, R.C. Texto para discussão 1919. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. Rio de Janeiro, Janeiro. 2014.

KINGDON, John. (2003) [1984]. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 3. Ed. New York: Harper Collins.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2013, vol.21, n.48, pp.101-110.

MANFREDI, Silvia Maria. Educação profissional no Brasil. São Paulo: Cortez, 2002.

Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 79 apoio à formação profissional, científica e tecnológica. República Federativa do Brasil. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília, Março de 2018.

SEABRA, V.N. Os impactos do paradigma do conceito de desenvolvimento sustentável na formação do técnico agrícola do instituto federal e educação ciência e tecnologia do Amazonas – IFAM- Campus Zona Leste. Dissertação de Mestrado. PRODERE- UFAM. 2011.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Editora Cengage. Florianópolis. Santa Catarina . 2012.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**A EPIDEMIA DA DESINFORMAÇÃO: DISSEMINAÇÃO DE *FAKE NEWS*  
E A VOLTA DO SARAMPO AO BRASIL**

**THE EPIDEMIC OF DISINFORMATION: DISSEMINATION OF *FAKE NEWS*  
AND THE RETURN OF SARAMPO TO BRAZIL**

Adriane Fátima DE BONI<sup>1</sup>, Airton Adelar MUELLER<sup>2</sup>

**Resumo:** A característica marcante do atual contexto é o potencial de circulação das chamadas *fake news* na internet, ambiente *online* propício para se espalhar informações falsas. A questão das *fake news* em relação à vacinação como método de tratamento ou de bloqueio para o surgimento ou ressurgimento de certas doenças já é conhecida; entretanto, o fato de se ter acesso a uma grande gama de publicações, notícias e relatos nas mídias sociais e outros veículos de informação coloca a questão sobre a veracidade das notícias veiculadas. Este trabalho tem o objetivo de demonstrar a relação entre as *fake news* disseminadas na internet e o retorno do sarampo ao Brasil, de 2018 até o presente momento. A metodologia consiste em revisão bibliográfica, partindo de revisão conceitual sobre o tema das *fake news* e da saúde, seguida de levantamento bibliométrico. Em seguida, descrevem-se os dados sobre a incidência do sarampo nos municípios abrangidos na 17ª Coordenadoria Regional de Saúde de Ijuí - RS. A interpretação elaborada resulta da aplicação dos conceitos aos dados coletados. Conclui-se que o crescimento das *fake news* sobre temas como saúde e vacinas impactou diretamente nos índices de vacinação contra o sarampo. As *fake news* consistem em uma forma de epidemia tão o mais letal do que as doenças sobre as quais elas propagam inverdades. Campanhas de esclarecimento e letramento digital são iniciativas promissoras para reverter esse quadro.

**Palavras-chave:** *Fake news*. Sarampo. Vacina. Internet.

**Abstract:** The potential for circulation of so-called fake news on the internet, an online environment conducive to spreading false information. The issue of fake news in relation to vaccination as a treatment or blocking method for the emergence or resurgence of certain diseases is already known; however, the fact of having access to a wide range of publications, news and reports on social media and other information vehicles raises the question about the veracity of the news transmitted. This work aims to demonstrate the relationship between fake news disseminated on the internet and the return of measles to Brazil, from 2018 to the present moment. The methodology consists of a bibliographic review, starting from a conceptual review on the theme of fake news and health, followed by a bibliometric survey. Then, data on the incidence of measles

<sup>1</sup>Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNIJUI. E-mail: [adriane.boni@sou.unijui.edu.br](mailto:adriane.boni@sou.unijui.edu.br).

<sup>2</sup>Doutor em Sociologia pela Universidade Livre de Berlim, Alemanha; Professor/pesquisador no Programa de Pós-graduação, Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/UNIJUI), Ijuí – RS, Brasil. E-mail: [airton.mueller@unijui.edu.br](mailto:airton.mueller@unijui.edu.br).



in the municipalities covered by the 17th Regional Health Coordination of Ijuí - RS are described. The elaborated interpretation results from the application of the concepts to the collected data. It is concluded that the growth of fake news on topics such as health and vaccines directly impacted measles vaccination rates. Fake news is a form of epidemic so much more lethal than the diseases about which they spread untruth. Enlightenment and digital literacy campaigns are promising initiatives to reverse this situation.

**Keywords:** Fake News. Measles. Vaccine. Internet.

## INTRODUÇÃO

*Fake news* é termo atribuído às notícias falsas espalhadas na internet, tornadas populares desde 2016 e cada vez mais presentes nas interações sociais. Elas afetam os mais diversos âmbitos da vida social, desde a política até a saúde pública.

O Facebook e o WhatsApp são as mídias que mais divulgam as *fake news*, em função de serem as redes mais acessadas atualmente. As informações compartilhadas no ambiente virtual nem sempre são verdadeiras, porém vale mencionar que identificar a veracidade de uma informação não é tarefa muito fácil. As *fake news* se espalham rapidamente, “elas são geralmente apelativas emocionalmente, ou reforçam algum ideal político ajudando a reforçar crenças e por isso são amplamente compartilhadas e comentadas antes mesmo que o usuário cheque as fontes da notícia” (DAVENPORT, 2018, p. 17).

Recentemente, notícias falsas a respeito da vacina Tríplice Viral deram força a campanhas anti-vacina. Os pais se recusaram a vacinar seus filhos recém-nascidos, o que desencadeou o reaparecimento de doenças que já haviam sido erradicadas, com o ressurgimento de casos no Brasil e outros países.

O Ministério da Saúde aponta as *fake news* como uma das responsáveis pela queda no número de pessoas imunizadas no país. Diante dos fatos, em seu site oficial, o Ministério de Saúde criou uma campanha para desmentir as *fake news*.

Frente a esta realidade, o presente artigo tem como objetivo discutir as *fake news* no âmbito da saúde, enfocando a temática do sarampo, por meio de uma revisão bibliográfica. A revisão bibliográfica é uma metodologia baseada na consulta de assuntos publicados em livros, artigos, sites, dissertações e teses. Foi realizado um mapeamento das pesquisas científicas sobre as *fake news* no âmbito da saúde, especificamente na vacinação do sarampo. A ferramenta utilizada para a coleta e análise dos dados foi a bibliometria no Portal de Periódicos da Capes, aplicada na base de dados da Scopus, Medlin e Proquest, com os seguintes termos de busca: “*fake news*”; “*measles*”; “*vaccine*”. Por último, foi efetuado o levantamento de informações sobre o assunto junto aos municípios que integram a 17ª Coordenadoria de Saúde de Ijuí.



## REFERENCIAL TEÓRICO

### *Fake News e Saúde*

O contexto atual apresenta grande potencial de circulação das chamadas *fake news na internet*. O ambiente *online* é propício para se espalhar informações falsas, sendo Facebook e WhatsApp as mídias que mais divulgam *fake news*, e também sendo elas as redes sociais mais acessadas no momento.

Bucci (2018) entende que notícias falsas devem ser denominadas, mais adequadamente, como “notícias fraudulentas”, quando há verdadeiramente uma intenção dolosa de lesar direitos econômicos e políticos<sup>1</sup>. Haveria, em seu entendimento, um distanciamento identificável entre notícia falsa e notícia fraudulenta, já que ambas carregariam cargas valorativas distintas. O jornalista mexicano Esteban Illades (2018) também identifica que as *fake news* visam ao lucro, bem como existe a criação de uma “narrativa preestabelecida” no intuito de enganar o leitor<sup>2</sup>.

Esse ambiente poroso, permissivo e flexível das redes sociais possibilita que o compartilhamento das notícias e opiniões dos usuários ocorra de forma mais intensa, sem o cuidado e o compromisso do usuário em verificar se determinado fato constitui ou não uma *fake news*. De acordo com o estudo da teoria das redes de Mark Granovetter

Em uma rede, a velocidade de propagação de uma informação tende a ser maior entre os laços fracos. Exatamente por não estarem diretamente envolvidos no processo, sua percepção de novidades é maior e, portanto, a chance de lidarem com uma informação nova e a colocarem em circulação é maior. Isso permite pensar, por exemplo, nos memes e/ou virais que se propagam na internet. A existência de laços fracos garante que essas mensagens continuem sendo reproduzidas (GRANOVETTER, 1983)

O termo *fake news* propagou-se pelo mundo após a campanha presidencial de Donald Trump e Hillary Clinton em 2016, quando informações falsas a respeito da candidata Clinton foram compartilhadas massivamente por eleitores de Trump, principalmente em sites de redes sociais (CAMPOS, 2018).

Mesmo após as eleições, a veiculação de *fake news* continuou ganhando poder nas mídias digitais e até mesmo em veículos oficiais de comunicação. A produção das notícias falsas tornou-se costumeira o suficiente para que empresas especializadas neste serviço começassem a surgir. Segundo Campos (2018), os contratantes investem altos valores para que as notícias falsas sejam produzidas e veiculadas de forma sigilosa e sem deixar rastros para possíveis investigações.

Com o surgimento das tecnologias digitais e a popularização da Internet no final do século passado, a forma como as informações chegam ao receptor sofreu grandes mudanças. O cenário da comunicação, antes unilateral, passou a ser um sistema não-linear. Houve uma reconfiguração do espaço onde o receptor de informações passou a ser também emissor, justamente em razão da acessibilidade e facilidade para a criação de blogs e sites de redes sociais. Com um *click*, é possível acessar o conteúdo de sites em qualquer lugar do mundo. Isso



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

<sup>1</sup> Palestra do professor Eugênio Bucci, da ECA – USP, em seminário denominado “Fake News e Democracia”, organizado pela Escola de Direito da FGV – SP, em 12 mar. 2018.

<sup>2</sup> De acordo com o jornalista mexicano Esteban Illades, “la idea de que existe una narrativa preestablecida, que la prensa miente, que sólo informa lo que desea, ha llevado a que estadounidenses, europeos e incluso mexicanos busquen noticias em otras fuentes, muchas de las cuales tienen como único objetivo generar basura para confundir al lector y lucrar con ello”. ILLADES, Esteban. *Fake News: la nueva realidad*. Ciudad de México: Grijalbo, 2018.

<sup>3</sup> GRANOVETTER, Mark. “The strenght of weak ties: a network theory revisited”. *Sociological Theory*, vol. 01, 1983.

ocorre porque as redes sociais permitem que atores sociais estejam sempre conectados uns aos outros e às informações que circulam na rede (RECUERO, 2009).

As *fake news* (notícias falsas), segundo Paula, Blanco e Silva (2018), são informações que objetivam representar uma situação ou ponto de vista de um acontecimento ao público; entretanto, parte de ou todo o seu conteúdo contém informações inverídicas.

Nesse contexto os internautas se envolvem formando comunidades virtuais, local em que surgem trocas de informações que são compartilhadas em meio a esse ambiente virtual e nem sempre são verídicas. Mas identificar a veracidade não é tarefa muito fácil. Segundo Bounegru *et al.* (2017), para uma informação falsa se tornar uma *fake news* ela precisa mobilizar um grande quantitativo de pessoas, incluindo aliados, reações, testemunhas e partilhas, bem como oponentes, para sinalizar, contestar e desmenti-los.

Allcott e Gentzkow (2017) destacam que as *fake news* possuem conteúdo intencionalmente falso, sendo fabricadas com o propósito de enganar os leitores. Na saúde pública esses casos são preocupantes, pois terminam por influenciar milhões de pessoas oferecendo soluções milagrosas para doenças.

Shao *et al.* (2017) salientam que as mídias sociais podem ser manipuladas facilmente, de modo a influenciar a opinião pública, em decorrência do baixo custo ao produzir sites fraudulentos e inúmeros perfis ou páginas controlados por *software*, onde contas falsas podem interagir com usuários reais e disseminar notícias enganosas.

As notícias falsas se espalham rapidamente. De acordo com Davenport (2018, p. 17), “elas são geralmente apelativas emocionalmente, ou reforçam algum ideal político ajudando a reforçar crenças e por isso são amplamente compartilhadas e comentadas antes mesmo que os usuários chequem as fontes das notícias”. Assim, pessoas que acreditaram que a notícia seja verdadeira passam a colaborar com sua disseminação.

A Federação Internacional de Associações e Instituições Bibliotecárias – *International Federation of Library Associations and Institutions* (IFLA, 2018) estabeleceu um infográfico visando alertar quanto à propagação de notícias falsas:



OBSERVADR







Figura 1 – Infográfico da IFLA sobre como identificar notícias falsas



Fonte: IFLA (2018).

A área da saúde entrou em estado de alerta com as *fake news*, como Vieira e outros (2019, p. 3) descrevem:

No Brasil, durante o terceiro trimestre de 2018, de acordo com PSafe (2018), no 5º Relatório de Segurança Digital, relativo ao terceiro trimestre de 2018, 46,3% das fake news detectadas abordaram o tema política, seguido pelo tema saúde, em segundo lugar, com 41,6% das identificações realizadas.

Henriques (2018) afirma que as *fakes news* atingiram a área da saúde de forma preocupante, pois um dos pontos afetados diretamente pela disseminação de informações falsas foram as campanhas de imunização de crianças que ocorrem no Brasil. A ciência, em especial o meio da saúde, está propensa à desinformação através de notícias falsas. Isso deve-se principalmente ao fato de que a maioria da população não tem conhecimento quanto aos assuntos difundidos. A propagação das *fake news* aumenta quando se trata de epidemias e doenças graves: “A combinação mais perigosa acontece quando informações e orientações que contrariam o conhecimento científico são difundidas numa situação em que existe algum fato real, como uma epidemia ou uma campanha de saúde pública” (HENRIQUES, 2018).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Conforme Delmazo e Valente (2018), a desinformação pode atingir um novo estágio, uma vez que os compartilhamentos possibilitados pelas redes sociais online podem facilitar a veiculação de notícias falsas que induzem ao erro, resultando em rápidos efeitos na área da Medicina, com dados errôneos e com grande poder de persuasão. Portanto, é necessário destacar a importância das vacinas, que são alvo de boatos, falsas campanhas e movimentos antivacinas na internet, prejudicando a saúde da população.

De acordo com Bloom, Canning e Weston (2005), a vacinação mostrou-se uma maneira eficiente de beneficiar e salvar milhões de vidas. Já Ehreth (2003) afirma que, mesmo que as vacinas sejam eficazes em questão de custo, elas são subvalorizadas e subutilizadas em todo o mundo. Deste modo, é preciso que governos, agências internacionais e formuladores de políticas públicas de saúde preservem esta medida preventiva.

Diante do crescimento dispendioso de *fake news* a respeito da vacina tríplice viral, a saúde pública no Brasil tem enfrentado desafios nas campanhas de imunização. O que tem colocado em risco a saúde de toda a população brasileira, que nos últimos tempos tem presenciado a volta de epidemias de doenças já erradicadas no século passado, tais como o sarampo, poliomielite e febre amarela.

O Calendário Vacinal do Ministério da Saúde da criança, do adolescente e do adulto/idoso, reproduzido abaixo, preconiza os imunobiológicos, as doses e as idades.

### Calendário Básico de Vacinação da Criança

12 meses	SRC (tríplice viral)	dose única	Sarampo, rubéola e caxumba
11 a 19 anos	SRC (tríplice viral)	Dose única	Sarampo, rubéola e caxumba

Fonte: Ministério da Saúde (2019).

As campanhas vacinais são justamente para reforçar e intensificar a vacinação para erradicar as doenças.

Sobre o retorno do sarampo, vejam-se alguns dados. Em 2016, a organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o sarampo era considerado erradicado no Brasil, porém em 2017 o país atingiu o índice mais baixo de vacinação nos últimos 16 anos. A cobertura recomendada pelo Organização Mundial de Saúde era imunizar 95% das crianças com idade até dois anos, mas os índices ficaram mais baixos, entre 71,5% e 84,9%. Entre as vacinas com redução na cobertura estão aquelas que protegem contra poliomielite, caxumba, rubéola, sarampo, difteria, varicela, rotavírus e meningite.

Segundo a Revista Pesquisa Fapesp nº 270 (2018, p. 19), o vírus do sarampo havia sido eliminado no Brasil em 2016 e voltou em 2018 por conta da grande entrada de venezuelanos não vacinados no Brasil. De fevereiro a julho de 2018 foram 822 pessoas doentes, causando 5 mortes.

A resposta do baixo índice de vacinação foi constatada no primeiro semestre de 2018, com um surto da doença que assustou a população de oito estados brasileiros, com 1.935 casos. Esse número é nove vezes maior comparado a 2015, quando ocorreram os últimos casos da doença no



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

país, que totalizaram 214 registros. A volta do sarampo também conta para o aumento da mortalidade infantil. O destaque ficou para dois surtos nos estados de Amazonas e Roraima. Nessas regiões, nos seis primeiros meses, parte dos casos (65,7%) estava relacionada a pacientes imigrantes refugiados da Venezuela, não vacinados em seus locais de origem (SENADO, 2018).

Para evitar a proliferação da doença, a OMS recomenda a imunização de pelo menos 95% da população em todos os municípios com a primeira e a segunda doses da vacina (BRAZ, 2018).

Os dados do Ministério da Saúde são preocupantes. De acordo com o órgão, em 2018 o país vacinou apenas 67% da população, quando a recomendação de cobertura estabelecida pela Organização Mundial de Saúde era de 95%. Ocorreram 10.326 casos de sarampo. O estado do Amazonas foi o que confirmou o maior número de casos, com 9.803, e uma cobertura vacinal de 75,52%. A Tabela 1 traz os dados da cobertura vacinal em 2018.

Tabela 1 – Relação entre incidência do sarampo nos estados de surto e suas coberturas no ano de 2018

Estado	N de casos	Cobertura Vacinal (D1) Tríplice Viral	Cobertura Vacinal Total
Amazonas	9.803	90,09	75,52
Roraima	361	105,04	89,83
	46	86,55	80,13
Rio Grande do Sul	20	99,31	59,36
	4	95,30	56,03
Rio de Janeiro	4	104,46	61,60
	3	90,38	69,53
Sergipe	3	80,39	49,51
	2	102,03	78,39
Pernambuco	1	86,99	86,14
São Paulo			
Bahia			
Rondônia			
Distrito Federal			

Fonte: Ministério da Saúde, PNI (2018).

Dados do Ministério da Saúde (2018) apontam que, dos 5.570 municípios do país, 2.751 (49%) não atingiram a meta de cobertura vacinal de sarampo, que é igual ou menor que 95%. Os dados são ainda mais preocupantes nos estados com surto: no Pará 83,3% dos municípios não atingiram a meta; em Roraima foram 73,3%; no Amazonas, a metade, 50%.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O Brasil em 2019 ultrapassou a meta de cobertura vacinal da tríplice viral (sarampo, rubéola e caxumba) recomendada pelo Ministério da Saúde. No total, 99,4% das crianças de um ano de idade foram vacinadas. O resultado é o melhor dos últimos cinco anos, embora oito estados e o Distrito Federal não tenham atingido a meta mínima, que é de 95%. O bom desempenho é fruto da intensificação de ações de vacinação em todo o país por meio das Campanhas Nacionais de Vacinação contra o sarampo realizadas pelo próprio Ministério.

Mesmo com o bom desempenho do país, o diretor do Departamento de Imunizações e Doenças Transmissíveis do Ministério da Saúde, Julio Croda, ressalta a preocupação com municípios que ainda não cumpriram a meta. “Ainda temos cerca de 1,9 mil municípios que, mesmo com a intensificação das ações de vacinação por meio de campanhas, não conseguiram atingir a meta. Isso é preocupante para 2020 porque ainda existe surto da doença no país”, informou o diretor.

Na Tabela 2, os estados que atingiram a meta de vacinação de acordo com o Ministério de Saúde.

Tabela 2 – Estados que atingiram a meta de vacinação contra o sarampo em 2019

Estado	Meta em %
Mato Grosso	115,92
Alagoas	115,7
Rondônia	114,7
Paraíba	110,2
Pernambuco	109
Ceará	108,2
Minas Gerais	106,7
Espírito Santo	105,7
Santa Catarina	105,4
Paraná	102,8
Tocantins	102,5
Rio de Janeiro	101,7
Sergipe	99
Rio Grande do Sul	101,1
Goiás	103,4
Mato Grosso	97,2
Amazonas	96,4
Rio Grande do Norte	96,2

Fonte: Elaborada pela autora (2020).

Na Tabela 3, os estados que não atingiram a meta mínima de 95% de cobertura vacinal em 2019, preconizada pelo Ministério da Saúde.



OBSERVADR





Tabela 3 – Estados que não atingiram a meta de vacinação contra o sarampo em 2019

Estado	Meta não atingida em %
Pará	85,4
Roraima	87,9
Bahia	88,9
Maranhão	90
Acre	91,49
Piauí	91,9
Distrito Federal	93,7
São Paulo	93,9
Amapá	94,9

Fonte: Elaborada pela autora (2020).

O Ministério da Saúde (2019) alerta que a baixa cobertura vacinal é responsável pela disseminação do sarampo em território nacional. Mesmo frente à situação atual de surtos pelo Brasil, as baixas coberturas vacinais ainda persistem em alguns municípios.

De acordo com o Departamento de Gestão da Tecnologia da Informação no Rio Grande do Sul (2020), a cobertura vacinal em 2017 ficou abaixo da meta, em 2018 ficou em 89%, enquanto que em 2019 dados mostram que o estado atingiu 101,1%, mas mesmo assim muitos municípios do estado não atingiram a meta mínima.

Segundo a Fiocruz, dos três vírus combatidos pela vacina tríplice viral (sarampo, caxumba e rubéola), o sarampo é considerado o mais perigoso. Segundo a recomendação oficial, por ser de alto contágio, é preciso que pelo menos 95% das pessoas tenham sido vacinadas no Brasil para que o sarampo não se espalhe. Caso contrário, basta ter uma única pessoa não vacinada em uma cidade para que o vírus trazido por um infectado consiga chegar a ela.

O estudo de caso foi realizado em 20 Municípios pertencentes à 17ª Coordenadoria Regional de Saúde, Região 13, denominada Região da Diversidade, localizada em Ijuí. O objetivo foi levantar informações sobre a vacinação tríplice viral contra o sarampo no combate à disseminação de *fake news* no âmbito das campanhas de vacinação.

## METODOLOGIA

Para o desenvolvimento do trabalho, foi realizado um levantamento bibliográfico relativo às *fake news* na área da vacinação do sarampo, e um estudo bibliométrico com o objetivo de obter informações sobre os dados das campanhas de antivacinação, bem como os instrumentos de combate à disseminação de *fake news* no âmbito das campanhas de vacinação.

A bibliometria foi realizada no Portal de Periódicos da Capes e aplicada na base de dados da Scopus, Medline/PubMed e Proquest, a partir do ano de 2016 a 2020, com os seguintes termos de busca: “fake news”, “measles” e “vaccine”. Na base de dados da Scopus foram encontrados 83 artigos com o tema, conforme a reprodução abaixo.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

## VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA

04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

#### Resultados de 1 - 10 para 83 para Portal de Periodicos

Ordenado por: Ordenado por: Relevância Or hit Enter to replace sort method

Resultados 1 2 3 4 5

Refinado por: coleção: **Scopus (Elsevier)** tipo de recurso: **Artigos** nível superior: **Periódicos**  
revisados por pares

Abaixo os artigos na Medline/PubMed, um número de 79 artigos.

#### Resultados de 1 - 10 para 79 para Portal de Periodicos

Ordenado por: Ordenado por: Data - mais recente Or hit Enter to replace sort method

Resultados 1 2 3 4 5

Mostrar somente

- Recursos online (68)

Refinado por: coleção: **MEDLINE/PubMed (NLM)** tipo de recurso: **Artigos** nível superior: **Periódicos**  
revisados por pares

Na Proquest, foram encontrados 116 resultados para a pesquisa, conforme se pode observar na captura de tela a seguir.

ProQuest search results for 'fake news measles vaccine'. The page displays 116 results. Filters applied include 'Periódicos acadêmicos' and 'Últimos 5 anos'. The search results are sorted by 'Relevância'. Two articles are visible:

- A New Application of Social Impact in Social Media for Overcoming Fake News in Health** by Pulido, Cristina M; Ruiz-Eugenio, Laura; Redondo-Sama, Gisela; Villarejo-Carballido, Beatriz. *International Journal of Environmental Research and Public Health*; Basel Vol. 17, Ed. 7, (2020): 2430.
- Alternative Health Websites and Fake News: Taking a Stab at Definition, Genre, and Belief** by Kittá, Andrea. *Journal of American Folklore*; Columbus Vol. 131, Ed. 522, (Fall 2018): 405-412,510.

Fonte: <http://www-periodicos-capes-gov-br.ez115.periodicos.capes.gov.br/?search.proquest.com/resultsol/1D90745FE34B4E13PQ/1?accountid=201395>, acesso maio 2020



OBSERVADR





Silva (2020) ressalta em seu trabalho que a evolução das pesquisas sobre o assunto das *fake news* ganhou ênfase a partir dos anos 2000, e segundo ele essas investigações vêm aumentando a cada ano. Para o autor, os Estados Unidos da América são a maior potência mundial em pesquisas e, segundo ele, o desenvolvimento científico de um país está diretamente relacionado com o seu desenvolvimento econômico.

A análise bibliométrica a partir das palavras-chave relacionadas com o tema das *fake news*, das vacinas e do sarampo permite perceber um fluxo considerável de investigações que se debruçam sobre esses assuntos, no contexto da pesquisa acadêmica. Isso tem relação com os problemas que se colocam aos pesquisadores no contexto das investigações sobre a saúde pública e a produção de informações. Historicamente, essa relação vem sendo marcada pelo conflito, como demonstram alguns estudos recentes.

A alta no número de casos de sarampo no Brasil parece ter sido o prenúncio da crise sanitária que se instaurou no país a partir da pandemia da Covid-19, em março de 2020. A volta do sarampo, impulsionada pelas *fake news* e pelo movimento antivacina que nasceu nos Estados Unidos ainda no início dos anos 1970, foi como um ensaio para a crise da pandemia do novo coronavírus. Nesta, as *fake news* mostraram todo o seu poder de desinformação e destruição, e a pesquisa acadêmica vem refletindo igualmente o interesse da comunidade científica.

Nesse sentido, a volta do sarampo parece ter sido um dos prenúncios do cenário que resultou na pandemia da Covid-19, pois demonstrou o papel da desinformação no ressurgimento de doenças já erradicadas.

Como resultado do estudo nos 20 municípios pertencentes à 17ª Coordenadoria Regional de Saúde, Região 13, denominada Região da Diversidade, localizada em Ijuí, foram consideradas informações sobre os municípios de Ajuricaba, Augusto Pestana, Bozano, Campo Novo, Catuípe, Chiapeta, Condor, Coronel Barros, Crissiumal, Humaitá, Ijuí, Inhacorá, Jóia, Nova Ramada, Panambi, Pejuçara, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul e Sede Nova.

Na Tabela 4 é possível visualizar o desempenho da vacinação nos municípios estudados. A maioria atingiu o percentual da cobertura vacinal que preconiza o Ministério da Saúde, ou seja, 95%.

Tabela 4 – Percentuais da vacinação nos municípios da 17ª Região

Município	2016	2017	2018	2019
Ajuricaba	78,69%	118,03%	75,64%	128,33%
Augusto Pestana	120,97%	108,06%	98,59%	109,21%
Bozano	129,41%	135,29%	103,70%	100,00%
Campo Novo	67,05%	78,41%	108,97%	70,59%
Catuípe	76,92%	94,51%	110,47%	105,95%
Chiapeta	104,35%	100,00%	110,42%	76,27%
Condor	237,84%	235,14%	92,77%	93,90%
Coronel Barros	100,00%	123,08%	140,88%	72,97%
Crissiumal	75,64%	83,97%	90,34%	109,02%
Humaitá	113,16%	105,26%	104,88%	88,24%
Ijuí	92,68%	96,84%	88,84%	93,36%



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

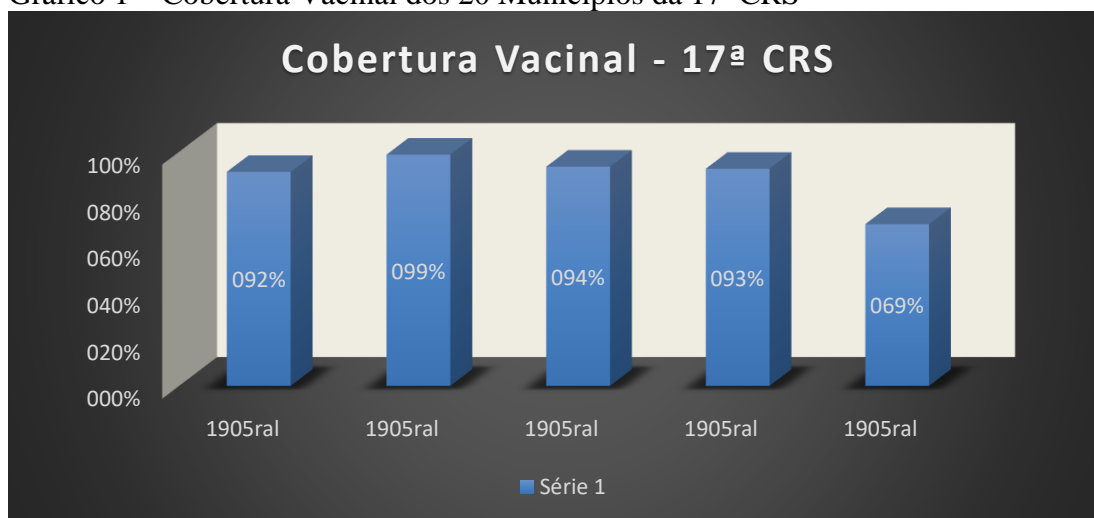
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Inhacorá	48,57%	62,86%	120,00%	77,27%
Jóia	83,91%	97,70%	84,62%	113,89%
Nova Ramada	138,89%	111,11%	135,00%	88,89%
Panambi	90,72%	97,08%	91,64%	84,44%
Pejuçara	136,67%	103,33%	127,59%	126,47%
Santo Augusto	73,23%	88,89%	105,61%	81,97%
São Martinho	126,09%	134,78%	88,06%	114,81%
São Valério do Sul	30,00%	126,67%	86,11%	81,08%
Sede Nova	100,00%	100,00%	100,00%	121,88%

Fonte: Elaborado pela autora com dados adaptados do DGTI (2020).

No Gráfico 1, temos o a cobertura vacinal dos 20 municípios no período estudado, sendo que até maio de 2020 os entes federados vacinaram com a tríplice viral 69,19% de sua população na faixa etária. A Tríplice Viral recomendada é uma dose única da vacina aos 12 meses de idade e um reforço aos 15 meses, respectivamente (FIOCRUZ, 2017).

Gráfico 1 – Cobertura Vacinal dos 20 Municípios da 17ª CRS



Fonte: Elaborado pela autora, dados do DGTI (2020).

Os números da vacinação tanto em nível nacional quanto em nível local parecem sugerir uma forte relação entre a disseminação de *fake news* e os baixos índices verificados a partir de 2016.

Os dados podem ser relacionados com o fenômeno crescente de falsas notícias nas mídias sociais e nos movimentos antivacinação, os quais espalham *fake news* e acabam afetando parte da população, diminuindo consideravelmente a efetividade das campanhas de vacinação, além de poder aumentar a chance de contágio de doenças e, nas piores consequências, acarretar a perda de vidas.

Neste sentido, Vasconcellos-Silva, Castiel e Griep (2015, p. 609) salientam: “O fenômeno das redes antivacinação – inalcançável pelas campanhas de esclarecimento e de difícil contenção pelas intervenções sanitárias – parece ser produto da “sociedade de risco” em confluência ampliada pelos ciclos de enunciação autorreferenciadora da “sociedade midiaticizada” contemporânea”.



OBSERVADR







A fim de combater os reflexos negativos e as *fake news* causadas por essa “sociedade midiaticizada”, o Ministério da Saúde criou um quadro com notícias falsas sobre vacinas e a explicações para cada uma.

Figura 2 - Arte da Campanha do Ministério da Saúde contra as *fake news*



Fonte: Ministério da Saúde (2020).

Também criou o canal SAÚDE SEM FAKE NEWS, que visa exclusivamente a esclarecer informações que a população enviar, com o intuito de desmentir as chamadas “*fake news*”, ou “notícias falsas”, que circulam livremente por mensagens via redes sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este trabalho, foi possível lançar um primeiro olhar sobre a relação entre as *fake news* e os números do sarampo no Brasil. Até aqui, os dados permitem estabelecer uma relação entre a agação das *fake news* via redes sociais e a queda nos índices de vacinação, a falta de conhecimento sobre doenças consideradas erradicadas e a persistência de problemas estruturais. É possível afirmar que as mídias sociais são os principais meios de disseminação de *fake news* acerca da imunização de crianças.

Saraiva (2018) afirma que o Facebook é uma das principais ferramentas utilizadas por atores sociais para confrontar as campanhas de imunização criadas pelo Ministério da Saúde. As informações contrárias à vacinação são disseminadas através de compartilhamento de relatos, vídeos e notícias de portais de comunicação.

A falta de conhecimento da população sobre o uso das mídias sociais afeta a veracidade das informações, pois se essas informações não são bem checadas podem gerar problemas de ordem social e cultural.

Para combater as *fake news* a sociedade deve considerar as fontes que estão divulgando, a data da mensagem, consultar especialistas, fontes de apoio e ter capacidade crítica.

No Brasil, em particular, a falta de informações e a divulgação de informações não gabaritadas colaboram para o reaparecimento de doenças infecciosas, como o sarampo. O papel dos profissionais de saúde na divulgação dos benefícios associados à vacinação é um dos mais importantes para que se possa assegurar saúde e qualidade de vida para a população.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O volume de *fake news* sugere também que essa ação dos profissionais da saúde tem de ser coordenada com outras formas de combate às *fake news*, para ser efetiva. É o caso, por exemplo, das agências de checagem de desinformação, que contribuem para esclarecer o que é confiável e o que é falso na miríade de informações que circulam nas redes sociais.

Também é o caso das iniciativas de letramento digital, que podem contribuir para esclarecer a população sobre a lógica de produção de conteúdos das mídias. São iniciativas promissoras para que a informação de qualidade sobre a saúde possa contribuir para o bem-estar da população.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLCOTT, H.; GENTZKOW, M. Social media and fake news in the 2016 election. **Journal of Economic Perspectives**, v.31, n. 2, p. 211-236, 2017. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w23089.pdf>. Acesso em: maio 2020

BLOOM, D. E.; CANNING, D.; WESTON, M. The value of vaccination. **World Economics**, v.6, n.3, p.15-39, 2005. Disponível em: <http://www.vaccine-news.net/downloads/David%20E%20Bloom%20-%20The%20value%20of%20vaccination.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BOUNEGRU, L.; GRAY, J.; VENTURINI, T.; MAURI, M. **A Field Guide to Fake news**. Public ARTIGOS | 167, 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Entenda por que a vacinação evita doenças e salva vidas**. [S.n]. Disponível em: <http://portalms.saude.gov.br/acoes-e-programas/vacinacao/vacine-se>. Acesso em: junho 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Fake News**. [S.n]. Disponível em: <http://https://www.saude.gov.br/fakenews>. Acesso em: junho de 2020.

BRAZ, Runan. **Queda da cobertura vacinal contra sarampo evidencia falhas na política de saúde**. Disponível em: <https://drauziovarella.uol.com.br/infectologia/queda-da-cobertura-vacinal-contra-sarampo-evidencia-falhas-na-politica-de-saude/>. Acesso em: 15 de junho de 2020.

BUCCI, Eugênio. da ECA – USP, em seminário denominado “**Fake News e Democracia**”, organizado pela Escola de Direito da FGV – SP, em 12 mar. 2018.

CAMPOS, L. **O que são Fake News?**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/curiosidades/o-que-sao-fake-news.htm>. Acesso em: 23 de maio de 2020

DAVENPORT, L. Aumento das fake news põe em risco os pacientes com câncer. **Lancet Oncology**, Medscape, Estados Unidos da América (EUA), Nova York (NY), p. 19-1135, 10 out. 2018.

DELMAZO, C.; VALENTE, J. C. L. Fake news nas redes sociais online: propagação e reações à



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

desinformação em busca de cliques. **Media & Jornalismo**, v.18, n.32, p.155-169, 2018. Disponível em: [https://doi.org/10.14195/2183-5462\\_32\\_11](https://doi.org/10.14195/2183-5462_32_11). Acesso em: 20 jun 2020

DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO RS. Disponível em: <http://bipublico.saude.rs.gov.br/index.htm>. Acesso em: 25 de junho de 2020.

EHRETH, J. The global value of vaccination. **Elsevier**, v.21, n.7, p.596-600, 2003. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0264-410X\(02\)00623-0](https://doi.org/10.1016/S0264-410X(02)00623-0). Acesso em: 20 maio 2020

FAPESP, Revista Pesquisa. **Causas da queda na vacinação**. Agosto de 2018. Ano 19, n. 270, p. 19 a 24.

FIOCRUZ. **Ministério da Saúde destaca a importância da vacina tríplice viral**. 2017. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/ministerio-da-saude-destaca-importancia-da-vacina-triplice-viral>. Acesso em: 25 de maio de 2020.

GRANOVETTER, Mark. The strength of weak ties: a network theory revisited. **Sociological Theory**, vol. 01, 1983. vol. 1, 1983, p. 201-233.

HENRIQUES, Claudio Maierovith Pessanha. A dupla epidemia: febre amarela e desinformação. **RECIIS - Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação na Saúde**, 2018, jan-mar; 12 (1) p. 9-13. Disponível em [www.reciis.icict.fiocruz.br](http://www.reciis.icict.fiocruz.br). Acesso em: maio de 2020

IFLA. **How to spot fake news**. 2018. Disponível em: <https://www.ifla.org/publications/node/11174>. Acesso em: maio 2020.

ILLADES, Esteban. **Fake News: la nueva realidad**. Ciudad de México: Grijalbo, 2018

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Ministro alerta secretários de saúde para ampliar cobertura vacinal do sarampo**. Disponível em: [https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/45219-ministro-alerta-secretarios-de-saude-para-ampliar-cobertura-vacinal-do-sarampo#:~:text=O%20Sistema%20C%9Anico%20de%20Sa%3BAde,\)2C%20tamb%20C%9m%20aos%2015%20meses](https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/45219-ministro-alerta-secretarios-de-saude-para-ampliar-cobertura-vacinal-do-sarampo#:~:text=O%20Sistema%20C%9Anico%20de%20Sa%3BAde,)2C%20tamb%20C%9m%20aos%2015%20meses). Acesso em: 20 de junho de 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. SARAMPO: **Brasil atinge 99,4% de cobertura vacinal em 2019**. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46146-sarampo-brasil-atinge-99-4-de-cobertura-vacinal-em-2019>. Acesso em: 22 de junho.

PAULA, L. T.; BLANCO, Y. A.; SILVA, T. R. S. Pós-verdade e fontes de informação: um estudo sobre fake news. **Revista Conhecimento em Ação**, Rio de Janeiro, v.2, n.1, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rca/article/view/16764/11221>. Acesso em: junho de 2020.

RECUERO, R. **Redes sociais na internet, difusão de informação e jornalismo: elementos para discussão**. Metamorfoses jornalísticas, 2. Disponível em: <http://www.raquelrecuero.com/artigos/artigoredesjornalismorecuero.pdf>. Acesso em: abril 2020.



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SENADO. **Fake news ameaçam vacinação.** Correio Braziliense, n. 20157, Política, p. 4. 2018. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/546210/noticia.html?sequence=1>. Acesso em: maio de 2020

SHAO, C. *et al.* The spread of misinformation by social bots. **arXiv**, p.1-16, 2017. Disponível em: <https://arxiv.org/pdf/1707.07592v3.pdf>. Acesso em: 10 junho 2020

SILVA, Marcelo Pereira da. **Produção, Comunicação e Representação do Conhecimento e da Informação.** Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2020.

VASCONCELLOS-SILVA, P. R.; CASTIEL, L. D.; GRIEP, R. H. A sociedade de risco midiaticizada, o movimento antivacinação e o risco de autismo. **Ciência & Saúde Coletiva**, p. 607-616, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v20n2/1413-8123-csc-20-02-0607.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

VIEIRA, L. M. V.; SILVA, N. R.; CORDEIRO, D. F. Análise descritiva das fake news da saúde através de mineração de textos no Portal da Saúde. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. **Anais... XXI Congresso de Ciências da Comunicação na Região Centro-Oeste**, Goiânia, 2019.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**JUSTIÇA FISCAL, PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E COMUNICAÇÃO: A OPINIÃO DOS CIDADÃOS DE UMA REGIÃO DO RIO GRANDE DO SUL E IMPLICAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**FISCAL JUSTICE, CITIZEN PARTICIPATION AND COMMUNICATION: THE CITIZENS 'OPINION OF A REGION OF RIO GRANDE DO SUL AND IMPLICATIONS FOR REGIONAL DEVELOPMENT**

Aline BENSO<sup>1</sup>, Sérgio Luís ALLEBRANDT<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo visa analisar a estrutura tributária brasileira, sob o ponto de vista dos cidadãos de uma região periférica do Rio Grande do Sul – Brasil. Dois pontos ganham destaque: o fato de que a atual carga tributária decresce proporcionalmente com a elevação da renda, incidindo majoritariamente sobre o consumo das famílias e sobre a renda do trabalhador; a regressividade da tributação brasileira produz disparidades inter-regionais no Brasil. Foram realizadas 215 entrevistas que levantaram questões sócio demográficas, comportamento político e cívico dos cidadãos e a opinião sobre a estrutura de tributação no Brasil. O *locus* estabelecido foi a Região Funcional de Planejamento 7 do Rio Grande do Sul, por tratar-se de um recorte territorial periférico, cuja economia está ligada à produção e exportação de produtos primários, levantando questões pertinentes para o debate acerca da relação centro/periferia. Alguns aspectos podem ser destacados em relação à Pesquisa de Opinião Pública sobre tributação no Brasil: cidadãos com renda entre 3-10 salários mínimos dispostos a debater temas estruturantes, como a estrutura tributária; necessidade de incluir os mais pobres no debate; promover uma discussão, seja nos espaços de discussão já estabelecidos e/ou através da mídia acerca do caráter regressivo da atual estrutura tributária brasileira.

**Palavras-chave:** Justiça fiscal. Cidadania. Participação. Desenvolvimento regional.

**Abstract:** This article aims to analyze the tax structure, from the opinions among Brazilian citizens living in the peripheral zone of Rio Grande do Sul, Brasil. Two goals stand out. The current tax structure is regressive, focusing mainly on the consumption of families and on the income of the worker; the regressiveness of Brazilian tax produces inter-regional disparities in Brazil. 215 interviews were conducted that raised socio-demographic issues, political and civic behavior of citizens and the opinion on the tax structure in Brazil. The locus established was the “Região Funcional de Planejamento 7” of Rio Grande do Sul, as it is a peripheral territorial area, whose economy is linked to the production and export of primary products, raising relevant issues

<sup>1</sup> Bolsista CAPES no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Doutorado (PPGDR) na UNIJUÍ. E-mail: [aline.benso@sou.unijui.edu.br](mailto:aline.benso@sou.unijui.edu.br).

<sup>2</sup> Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPQ; Professor Titular e Coordenador do PPGDR/UNIJUÍ; Líder do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC); Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC (2010); Mestre em Administração pela EBAPE/FGV (2001). E-mail: [allebr@unijui.edu.br](mailto:allebr@unijui.edu.br).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

for the debate about the center/periphery relationship. Some aspects can be highlighted in relation to the Public Opinion Survey on tax in Brazil: citizens with income between 3.10 minimum wages willing to debate structural issues, such as the tax structure; the need to include the poorest in the debate; promote a discussion, either in the discussion spaces already established and / or through the media about the regressive character of the current Brazilian tax structure.

**Keywords:** Fiscal justice. Citizenship. Participation. Regional development.

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira (CFB) de 1988 visou assegurar direitos sociais e individuais, assim como demonstra o Capítulo II, Artigo 6º, o qual diz que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (CFB, 1988).

Um dos principais meios de assegurar os direitos expressos na constituição é através da cobrança de impostos, os quais, são divididos entre impostos de competência municipal, estadual e da União, e devem ser graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.

Um levantamento realizado por Salvador (2016), aponta que desde 1995 até 2014, a Carga Tributária Bruta (CTB), incluindo a arrecadação tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, elevou-se de 27% para 33,47% do PIB. Porém, a concentração em tributos regressivos e indiretos oneram os trabalhadores e os mais pobres, pois metade da arrecadação provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, havendo baixa tributação sobre renda e patrimônio. Salvador (2011) aponta que nos países socialmente mais desenvolvidos, a tributação sobre patrimônio e renda corresponde a cerca de 2/3 da arrecadação dos tributos.

Dentre as implicações da regressividade da atual estrutura tributária brasileira, destacam-se as disparidades inter-regionais, que resultam de processos históricos dentro de uma lógica de produção de riquezas, que, segundo Brandão (2007) segue uma coerência imposta pela política e pelas tensões capitalistas do mercado externo, gerando centralidades que nos levam à ideia de campos de forças, ou seja, polaridades, criando-se estruturas de dominação fundadas na assimetria e irreversibilidade. O autor assevera que é a potência do centro sobre algum tipo de periferia que marca as divisões mercantis e a aceleração do concerto inter-regional do trabalho.

Perante a leitura de que o desenvolvimento capitalista é desigual, este estudo tem a pretensão de desvendar o pensamento individual e coletivo sobre um tema de grande relevância para entender processos de concentração de renda, ou seja, uma estrutura tributária regressiva, que decresce proporcionalmente com a elevação da renda. A desigualdade é geograficamente concentrada sob diversos aspectos. Primeiro, que os centros tomadores de decisão se estabeleceram na região sudeste, e, não tão coincidentemente, análises recentes (SALVADOR, 2016) apontam que os cidadãos mais beneficiados pela regressividade da estrutura tributária brasileira são dessa mesma região.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O estado do Rio Grande do Sul se organiza em 9 Regiões Funcionais de Planejamento, que são múltiplos de regiões dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (SEPLAN, 2015).

É no âmbito deste recorte territorial que o estudo busca entender as disparidades inter-regionais e a urgência da expansão da democracia participativa em perspectiva emancipatória a partir da percepção dos cidadãos sobre a estrutura do sistema tributário brasileiro. Em que medida a população de uma região periférica do Brasil percebe estruturas de reprodução de desigualdades, como é o caso do atual sistema de tributação?

Buscou-se conhecer a percepção das pessoas (estratificadas por renda familiar, ocupação, escolaridade, idade e gênero) nas seguintes dimensões: tipos de impostos que pagam; se consideram os impostos muito altos, altos, adequados, baixos ou muito baixos; se aceitariam pagar mais impostos para melhorar os serviços públicos e qual classe social que paga mais impostos (ricos, classe média, pobres). Além disso o estudo buscou conhecer como os cidadãos se informam sobre assuntos relativos a impostos e que tipo de mudanças acreditam que o sistema tributário brasileiro deve ter (ampliação de taxação sobre as grandes propriedades, revogação da lei que isenta a taxação de lucros e dividendos, cobrança de mais impostos dos milionários e bilionários, aumento da alíquota sobre o imposto de renda para quem ganha mais de 30 salários mínimos; ampliação da tributação sobre a propriedade de helicópteros, jatinhos, etc.; combate às isenções fiscais e à sonegação de impostos.

Por fim, o estudo buscou conhecer o comportamento político e cívico dos cidadãos, buscando saber se eles já participaram ou participam de algum modo de associações; se contribuem para campanhas de candidatos a cargos públicos; se gostam de política; como se vêem politicamente.

Foram realizadas 215 entrevistas, tendo como universo populacional os 609000 eleitores pertencentes aos municípios que integram a Região Funcional de Planejamento 7 do Rio Grande do Sul.

Alguns aspectos podem ser destacados em relação à Pesquisa de Opinião Pública sobre tributação no Brasil: a maioria dos participantes da pesquisa concorda em taxar grandes fortunas; em cobrar mais impostos dos milionários, desonerando a classe média e os mais pobres. Muito poucos dos entrevistados atribuem aos mais ricos o ônus da carga tributária brasileira. Porém, dada a má qualidade de informações que circulam sobre o tema da tributação nos meios de comunicação, é urgente que se promova uma discussão, seja nos espaços de discussão já estabelecidos e/ou através da mídia acerca do caráter regressivo da atual estrutura tributária brasileira.

## ESTADO DESENVOLVIMENTISTA, PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E COMUNICAÇÃO

A partir da liderança intelectual de Celso Furtado na criação de um pensamento econômico latino-americano que este estudo explora o conceito de Estado desenvolvimentista, agregando as noções de participação cidadã e de comunicação, para compreender as implicações da regressividade da atual estrutura tributária brasileira no desenvolvimento regional.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Furtado definiu um método analítico e amarrou com pertinência os determinantes da dinâmica econômica brasileira, de acordo com Mantega (1989) baseado na heterodoxia estruturalista, no distanciamento irreconciliável com a a-historicidade e o equilíbrio geral da abordagem neoclássica, o que o levou a ser considerado expoente do desenvolvimentismo e um dos pais do intervencionismo keynesiano no Brasil.

Esta concepção é vinculada à necessidade de aprofundamento democrático, e pode ser mais bem compreendida ao analisar a contribuição de Magalhães Tavares (2011) no debate acerca de desenvolvimento, região e poder regional na obra de Celso Furtado. Em crítica ao modelo sintetizado por ele em expressões como “nova ortodoxia”, “localismo”, “distritismo”, ou seja, o desenvolvimento na perspectiva localista, aborda a política de modernização e de desenvolvimento do capitalismo no Nordeste agrário e pobre, mais precisamente no caso da criação da Superintendência do Nordeste (Sudene) no governo de Juscelino Kubitschek

A concentração de produção e (má) distribuição de riquezas nas diferentes regiões do Brasil, além das peculiaridades do clima, que impactam a produção e cultivo de bens primários, leva o Nordeste a ser considerado como a questão regional brasileira. Diferentes políticas foram implementadas nesta região do país ao longo do século XX, especialmente nos governos de Vargas e de Kubitschek, para responder às demandas por desenvolvimento da região Nordeste.

Alguns pontos específicos desta política pública merecem ser analisados para o entendimento da temática do poder regional.

Primeiro, contou com forte apoio popular. Além disso, a noção de região privilegiava a escala macrorregional, em contraponto à visão neoliberal de que *Small is beautiful*; Defendia, diferente de uma visão dualista que coloca o nordeste como um atraso para o desenvolvimento do país, que era necessário superar as disparidades criando uma unidade nacional.

Instituiu o Conselho Deliberativo, visando o fortalecimento dos Estados através de uma organização regional. Tal conselho estabeleceu-se como um mecanismo de discussão e votação entre o governo federal e os governos estaduais da região. Instituiu incentivos financeiros e fiscais destinados a empresas privadas para aplicação em regiões atrasadas – tal inovação permitiu aumentar significativamente a produção industrial no Nordeste.

Atribuiu maior poder de atuação e liderança subordinando a autarquia diretamente ao Presidente da República; além disso, a sede do órgão estabeleceu-se em Recife e não na capital da República; e por fim, a SUDENE norteava-se pelos princípios do planejamento participativo, mais precisamente no auge do órgão, 1959/1964.

A visão de Magalhães Tavares (2011) acerca do trabalho desempenhado por Celso Furtado evidencia o papel do cientista social frente à necessidade de transformação da realidade, visto que “Democracia é ampliar as bases de participação da sociedade nas decisões sobre sua própria vida. Isto é, sua autodeterminação”. (FURTADO, 2002, p. 15).



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A autodeterminação cidadã é indissociável do tripé ciência, educação e comunicação, que na visão de Herrera Jaramillo e Bolaño (2018) são mais que processos isolados, se materializam de forma simultânea baseados em uma infraestrutura institucional comum e particular. O subdesenvolvimento e a dependência se materializam pela via da modernização e dos padrões de consumo, processo de imposição cultural através da mídia.

Herrera-Jaramillo e Bolaño (2018) abordam o estruturalismo latinoamericano como base teórica para a definição de uma delimitação teórica de economia política da comunicação (EPC), tendo como variáveis os conceitos de cultura e dependência na obra de Celso Furtado. Os pesquisadores apontam variáveis extra econômicas, pois entendem o subdesenvolvimento como um processo de histórica dependência cultural, e de industrialização periférica, de dependência tecnológica, a qual se materializa como um processo de enraizamento na estrutura produtiva de dependência cultural. Nesse sentido, os avanços da técnicas são pontuados pela necessidade de satisfazer a diversificação dos padrões de consumo dos grupos privilegiados das periferias.

A participação e democracia na perspectiva da EPC são elementos subjacentes à construção de uma sociedade solidária, autônoma, soberana, capaz de superar a condição periférica. Um conceito que pode trazer importantes contribuições ao constructo teórico de centro – periferia furtadiano, seja o da ideia de marginalidade em Bordenave (1994), segundo o qual significa ficar fora de alguma coisa, às margens de um processo sem nele intervir.

Bordenave (1994) aponta que é um erro frequente entender a marginalidade apenas como falta de participação de certos setores sociais no consumo dos bens materiais e culturais da sociedade. Essa ótica atribui a responsabilidade de se encontrarem naquela situação de déficit aos próprios setores marginais, com grande ênfase nos déficits educativos evidenciados pelo analfabetismo, precária instrução básica e costumes primitivos.

A marginalidade de alguns grupos não é consequência de atrasos, mas resultado lógico e natural do desenvolvimento modernizador numa sociedade onde o acesso aos benefícios está desigualmente repartido. O subdesenvolvimento de uns é provocado pelo superdesenvolvimento de outros. Para que alguns possam acumular vastos patrimônios, outros necessitam ser explorados e sacrificados (BORDENAVE, 1994).

Nessa perspectiva, é preciso colocar em discussão duas diferentes visões de participação. Uma é avaliada pelo caráter consumista (teoria da marginalidade); outro é pelo processo coletivo transformador e contestatório no qual os setores marginalizados se incorporam à vida social por direito próprio, conquistando uma presença ativa e decisória nos processos de produção, distribuição, consumo, vida política e criação cultura.

Entende-se que, por meio de recursos aportados via impostos pagos pelos contribuintes, é possível construir um modelo de Estado desenvolvimentista, na perspectiva cepalina/furtadiana, incluindo nesse horizonte a cidadania e a participação. Mas é importante destacar que, tal processo, demanda uma reforma tributária, pois os recursos para a implementação de um Estado de bem-estar social devem vir de quem tem mais condições de pagar. Tal reforma demanda discussão entre cidadãos e ampla visibilidade do tema na mídia.



OBSERVADR





## EM BUSCA DE JUSTIÇA FISCAL NO BRASIL

Para fins deste estudo, não será apresentada a vasta produção de pesquisas que analisam a estrutura tributária brasileira, e as diferentes propostas de reforma que correm, atualmente, no Congresso Nacional. Com base no referencial teórico na perspectiva cepalina/furtadiana, será adotada uma abordagem sucinta sobre alguns dos principais pressupostos para uma Reforma Tributária Solidária.

Serão abordados, especificamente, pontos situados na esfera da eficiência distributiva e arrecadatória, ou seja, baixa progressividade na tributação da renda e do capital; baixa capacidade de arrecadação, quando se consideram os impostos sobre a propriedade em geral; não regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas.

Para Khair (2018) a Carga Tributária (CT) de um país é tão maior quanto maior for a arrecadação, de modo que, quanto maior a obrigação do Estado perante a sociedade – obrigações estas, previstas em constituição, maior a necessidade de recursos da CT.

Um levantamento realizado por Salvador (2016), aponta que desde 1995 até 2014, a Carga Tributária Bruta (CTB), incluindo a arrecadação tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, elevou-se de 27% para 33,47% do PIB. Porém, a concentração em tributos regressivos e indiretos oneram os trabalhadores e os pobres, pois metade da arrecadação provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, havendo baixa tributação sobre renda e patrimônio. O pesquisador aponta que nos países socialmente mais desenvolvidos, a tributação sobre patrimônio e renda corresponde a cerca de 2/3 da arrecadação dos tributos.

Dados disponibilizados pela Receita Federal mostram a evolução histórica da Carga Tributária no Brasil, de 2002 a 2018, e evidenciam que, embora pequenas oscilações, a CTB fechou 2018 em 33,26%.

Passos, Guedes e Silveira (2018) pontuam que a relevância da tributação pautada na progressividade como fator que possibilita combater a desigualdade tem pouco espaço nas discussões midiáticas, e o debate está centralizado na narrativa de que o Estado absorve parcela considerável do PIB em tributações. A baixa eficácia redistributiva na política tributária brasileira significa que os, tributos mais elevados não originários do trabalho, como aluguéis, aplicações financeiras, lucros e dividendos, e o patrimônio, não são tributados.

Uma das questões inerentes à questão tributária no Brasil é a irrisória tributação do patrimônio. Passos, Guedes e Silveira (2018) apontam que somente 1,40% do PIB, o que equivale a 4,18% da arrecadação tributária realizada em 2011, corresponde ao patrimônio. Nos principais países capitalistas, os tributos sobre o patrimônio representam mais de 10% da arrecadação tributária, como, por exemplo, no Canadá (10%), no Japão (10,3%), na Coreia (11,8%), na Grã-Bretanha (11,9%) e nos EUA (12,15%).

Salvador (2016) aponta através de dados fornecidos pela Receita Federal, a concentração de renda e riqueza nas declarações do imposto de renda entre os anos de 2007 e 2013. De acordo com o



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

pesquisador, estudos que apontaram, recentemente, a queda na concentração de renda no Brasil, se basearam no Coeficiente Gini, sendo um instrumento pouco eficaz para medir desigualdades regionais e locais, pois mede a desigualdade entre indivíduos e não entre classes.

De fato, dados do PNUD (apud SALVADOR, 2016) revelam que o Brasil tem a 12ª pior concentração de renda no mundo.

(...) há um conjunto de rendimentos que estão isentos do pagamento do Imposto de Renda, mas são informados no ajuste da Declaração Anual do Imposto de Renda, tais como: lucros e dividendos recebidos por acionistas das empresas, lucro na alienação de bens, parcela isenta da atividade rural, poupança e letras hipotecárias, transferência patrimonial (doação e herança), transferência patrimonial (meação), incorporação de reservas/bonificações e ações, entre outros (SALVADOR, 2016, p. 19).

Chama a atenção do estudo de Salvador (2016) alguns pontos importantes sobre o perfil dos contribuintes do imposto de renda, a partir dos dados de 2013: rendimentos de 3 a 5 salários mínimos concentraram 29,75%, seguida da faixa de 5 a 10 salários mínimos. Dos 26,5 milhões de declarantes, 57,3% estão na faixa de 3 a 10 salários mínimos. Rendimentos acima de 160 salários mínimos anuais (R\$1,3 milhão/ano) representavam 0,27% das declarações entregues em 2013. Os declarantes com rendas acima de 40 salários mínimos totalizam 726.725 pessoas, isto é, apenas 2,74% dos indivíduos que entregaram Declarações de IR em 2013.

As faixas salariais de 3-10 salários mínimos, contribuem majoritariamente com a CTB brasileira. Além disso, são os hiper-ricos possuem mais bens, nos chamando a atenção a brutal concentração de renda em apenas 0,36% da população brasileira, o que corresponde a 45,54% do PIB – dados de 2014 (Salvador, 2016).

A constituição de 1988 buscou estabelecer uma série de instrumentos visando dar ao Sistema Tributário Brasileiro condições de se estabelecer como ferramenta de combate às desigualdades sócio espaciais. O Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), em 2014, arrecadou R\$ 4.698,16 milhões, representando somente 0,25% do PIB. Permanece com pouca relevância no sistema tributário brasileiro, devido a baixa alíquota, que foi fixada no Senado Federal em 8% no ano de 1992. Raramente chega a 5% nos estados brasileiros, e, na maioria das vezes, não tem progressividade na sua cobrança.

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), é limitado na sua incidência aos automóveis, não incidindo sobre alguns veículos, como jatos, helicópteros, iates e lanchas. O Imposto Territorial Rural (ITR) teve uma arrecadação de 0,01% do PIB em 2011, um contrassenso num país com forte presença de latifúndios. O Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), de competência da União, sequer foi regulamentado.

Estas e outras questões são agravantes das desigualdades espaciais e sociais, e as maiores rendas do Brasil são geograficamente concentradas. Mais da metade dos rendimentos totais (57,16%) declarados à Receita Federal em 2013 concentram-se em contribuintes de apenas três estados brasileiros: São Paulo (35,60%), Rio de Janeiro (13,09%) e Minas Gerais (8,47%) (SALVADOR, 2016).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A atual estrutura tributária brasileira produz privilégios, especialmente para pessoas de alta renda, que vivem em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Estas são as unidades da federação que concentram as pessoas mais privilegiadas do país, no âmbito da tributação. Outro fator importante a ser analisado é que quanto mais importante economicamente for a Unidade da Federação, menor é a sua participação relativa nos rendimentos tributários de seus participantes. Isso porque as isenções favorecem os mais ricos. Os mais ricos do Brasil vivem, portanto, nesses estados. São homens, brancos, ricos. Estes são os que estão no topo da pirâmide dos privilégios em termos de tributação do país

## A PESQUISA DE OPINIÃO

A pesquisa de opinião pública sobre a estrutura tributação no Brasil foi realizada por meio de um formulário no *google*, que foi disponibilizado nas redes sociais LinkedIn, Facebook e Twitter entre os dias 30 de maio e 15 de junho de 2020. A população de estudo são os 609.000 eleitores cadastrados nos 77 municípios pertencentes à Região Funcional de Planejamento 7, dos quais 215 responderam ao questionário, sendo 48,8% homens e 51,2% mulheres.

Quanto à faixa etária, 3,2% dos entrevistados tem até 25 anos; 6,5% tem de 25 a 29 anos; 16,6% tem de 30 a 34 anos; 18,4% tem de 35 a 39 anos; 27,6% tem de 40 a 49 anos; 16,6% tem de 50 a 59 anos; 10,1% tem de 60-69 anos; menos de 1% tem mais de 70 anos. No gráfico abaixo é possível ver a renda dos entrevistados de acordo com a faixa etária.

Houve uma participação expressiva de cidadãos dos quais a renda familiar é de 5 a 10 salários mínimos, especialmente das faixas etárias de 35-39 anos e 40-49 anos, seguidos das faixas etárias de 30-34 anos, e 50-59 anos.

De fato, 37,3% dos entrevistados encontra-se na faixa de renda domiciliar de 5 a 10 salários mínimos; 22,6% de 3 a 5 salários mínimos; 12% de 10 a 15 salários mínimos; 12,9% de 2 a 3 salários mínimos; apenas 6% representam cidadãos com renda domiciliar de 1 a 2 salários mínimos; e 6% também representam cidadãos com renda de 15 a 20 salários mínimos. Por fim, 2,3% representam cidadãos com renda de mais de 20 salários mínimos e não chegaram a 1% os cidadãos cuja renda domiciliar é até 1 salário mínimo.

Ao serem questionados sobre a capacidade de realizar poupança, 55,8% responderam que sim, conseguem fazer economias.

A faixa etária dos cidadãos que mais conseguem fazer poupança é dos 35-39 anos e 40-49 anos, variando entre as rendas domiciliares de 2-3 salários mínimos; 3-5 salários mínimos; 5-10 salários mínimos e 10-15 salários mínimos. A forma como estes cidadãos investem o dinheiro poupado corresponde a 89,9% em aplicações em renda fixa; 16,8% aplicações em renda variável e 7,6% em aplicações em imóveis. Essa informação servirá para se analisar o perfil socioeconômico dos entrevistados e a relação com questões como a tributação de grandes rendas.

Quanto à escolaridade dos entrevistados, 29,5% possuem especialização ou MBA; 27,6% possuem Graduação completo; 19,8% possuem mestrado; 6,5% possuem doutorado; 6% possuem



OBSERVADR





graduação incompleto; 7,4% possuem médio completo; não chega a 1% a quantidade de entrevistados com ensino fundamental completo ou incompleto.

### Opinião sobre Justiça Fiscal

A primeira questão levantada pela pesquisa, foi quando aos principais tributos que os entrevistados consideram que pagam A questão foi de múltipla escolha.

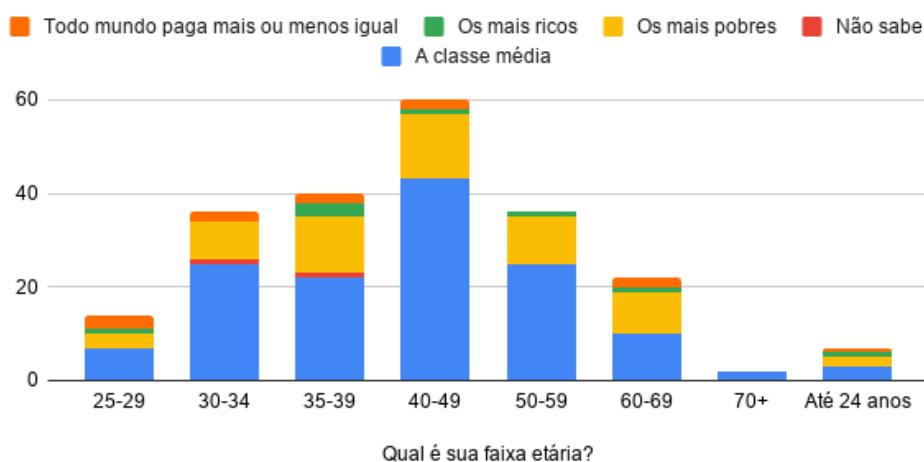
Quadro 1 – Principais tributos que os cidadãos acreditam que pagam

FEDERAIS	ESTADUAIS	MUNICIPAIS
IPRF 76,7%	ICMS – 82,8%	ISS – 55%
IOF 50,2%	IPVA – 78,1%	IPTU – 80,5%
IPI– 61,45%	ITCMD – 10%	ITBI – 21,9%
INSS - autônomos/empresários 24,2%		
INSS – empregados 47,9%		

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao serem questionados como consideram os valores de impostos pagos, 3,3% consideram adequados; 33,5% consideram os impostos pagos altos; 62,8% consideram os impostos muito altos. Já ao serem questionados se aceitariam pagar mais impostos para melhorar os serviços públicos, 20,9% disseram que sim, e 79,1% disseram que não.

Gráfico 1 – Opinião sobre quem paga mais impostos, proporcionalmente à renda, por faixa etária



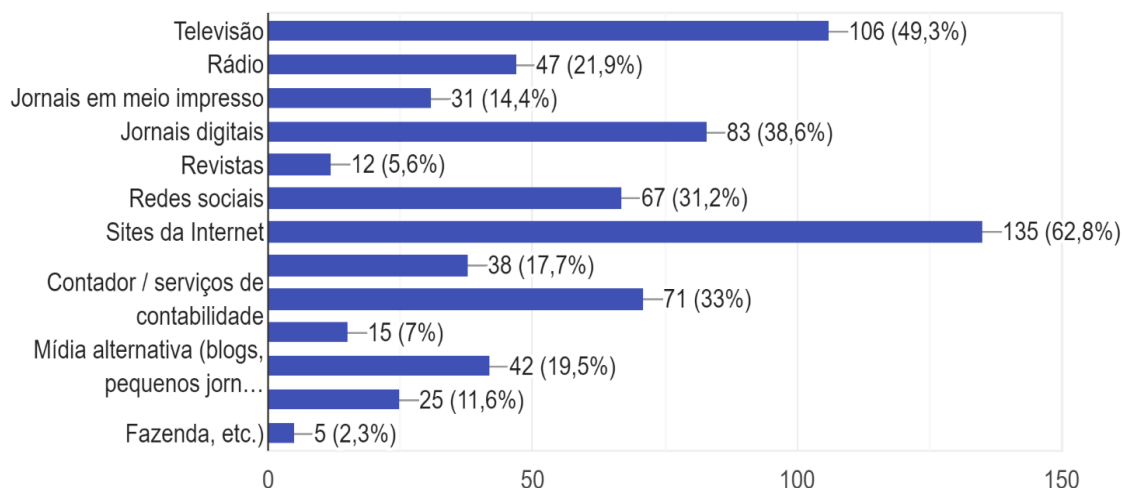
Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto à qualidade das informações existentes sobre os impostos e taxas, 39,6% acham ruins; 25,8% consideram muito ruins; 25,3% acham regulares; 6,9% acham boas; 0,9% acham muito



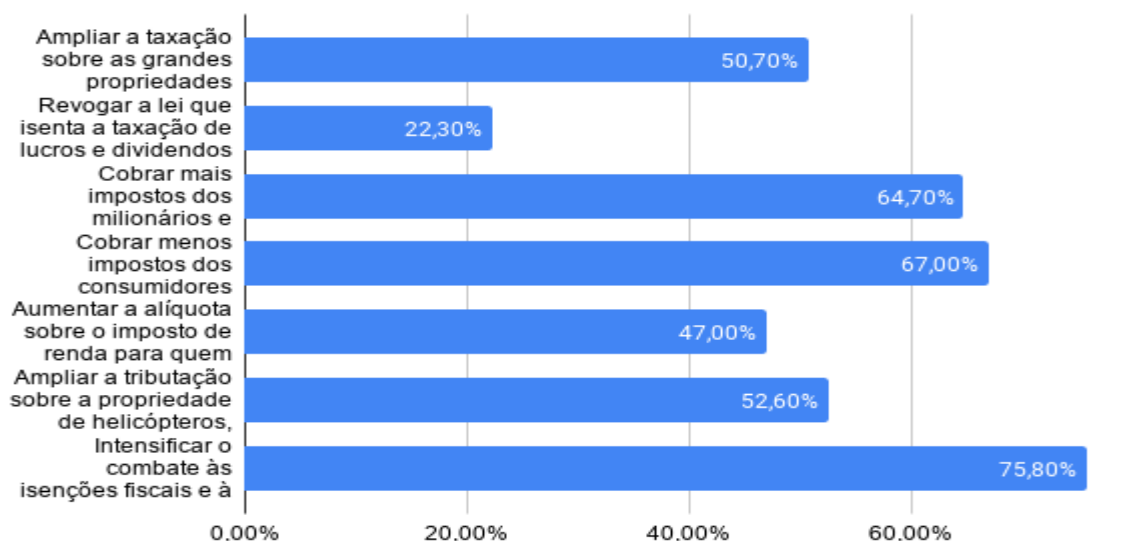
boas; e 1,4% não sabem responder. Já as principais fontes de informação são lideradas pelos sites da Internet, mas com grande protagonismo da TV, do rádio e jornais digitais, conforme mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Principais Fontes de Informação sobre Tributação no Brasil



Fonte: Elaborado pelos autores.

Gráfico 3 – Opinião sobre mudanças na atual estrutura tributária



Fonte: Elaborado pelos autores.



## Participação Política e Cívica

Ao serem questionados se gostam de política, 70% dos entrevistados afirmaram que sim; 29% afirmaram que não; e apenas 1% que não sabem. É importante destacar que, dos 29% dos entrevistados que afirmaram que não gostam de política, apenas 12,30% não tem interesse, e apenas 3,10% acham chato. A maioria, 46,20% é desiludida, e boa parte, 26,20% acreditam que os políticos são corruptos.

Sobre participarem de processos de discussão, 58% afirmaram que participam; 19% afirmaram que alguma participação; e 23% não participam. Conforme visualizamos no gráfico 7, os cidadãos que gostam de política são, também, mais participativos.

Quanto ao tipo de participação, 30,9% disseram que participaram de manifestações. 36,5% participaram de audiências públicas. 24,1% participam de Conselhos de Políticas Públicas; 8,5% participaram de Denúncias ao Ministério Público. Sobre ser procurado para dar opinião sobre assuntos políticos, 47,9% disseram que sim; 27% disseram que não; 24,2% disseram que sim, muito.

Sobre contribuir em campanhas de candidatos/partidos, participando de reuniões, trabalhando em campanha, etc. 67,4% disseram que não participam. 19,1% disseram que sim, pouco. 13,5% disseram que sim, muito.

Quadro 2 – Posição Política por Faixa Etária

Faixa etária	Direita	Esquerda	Centro	Centro-direita	Centro-esquerda	Outros
Até 24 anos	0%	0%	14%	0%	29%	57%
25-29	0%	21%	7%	14%	14%	43%
30-34	22%	22%	6%	6%	14%	31%
35-39	24%	11%	16%	13%	16%	21%
40-49	16%	33%	5%	16%	18%	12%
50-59	15%	30%	9%	9%	15%	21%
60-69	18%	9%	14%	27%	9%	23%
70+	50%	0%	0%	0%	50%	0%

Fonte: Elaborado pelos autores

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este estudo é mais representativo de cidadãos das faixas etárias 35-39 anos e 40-49 anos, nas faixas de renda por domicílio de 3-5 salários mínimos e 5-10 salários mínimos. Vale lembrar que o questionário foi amplamente divulgado, e os entrevistados responderam espontaneamente, indicando que esse estrato da população pode estar mais interessado em debater a temática sobre a tributação no Brasil.

Não pode ser considerada coincidência que o estudo de Salvador (2016) evidencia que são justamente essas faixas salariais que mais contribuem para o montante total de imposto de renda



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

(Dos 26,5 milhões de declarantes, 57,3% estão na faixa de 3 a 10 salários mínimos). Muito provavelmente, esse grupo de cidadãos, além de pagar altos impostos proporcionalmente à sua renda, investem em saúde, segurança e educação privados. Trata-se de um recorte de cidadãos mais escolarizados, que no âmbito da região, podem fazer parte de um grupo mais privilegiado. Porém, trata-se de um privilégio aparente, uma vez que grupos privilegiados, de fato, estão numa faixa de renda muito superior, a partir de 40 salários mínimos por domicílio (ou R\$42.000,00).

Duas questões podem ser levadas em consideração: nem cidadãos de baixa renda e baixa escolaridade participaram da entrevista; nem cidadãos de alta renda participaram da entrevista. Entende-se que, debates sobre tributação no Brasil não dão visibilidade à questão da regressividade dos impostos. Quanto ao primeiro grupo, é raro o entendimento de que os mais pobres pagam, proporcionalmente à sua renda, mais impostos no Brasil. Os grupos marginalizados, muito provavelmente, não se sentem à vontade para debater esse assunto, que hoje, tem uma narrativa bastante defendida por um grupo de pessoas que se sente penalizado por terem que pagar muitos tributos. Os cidadãos com rendas entre 3-10 salários mínimos, atribuem aos gastos com os mais pobres, as razões pelas quais a tributação no Brasil é alta e as ações governamentais ineficientes. Por outro lado, os mais ricos da região não se manifestaram, pois por mais consciência que possam ter acerca da regressividade da tributação, sabem que o modo como está estabelecida lhes favorece.

Tendo o grupo de 3-10 salários mínimos como mais representativo do estudo, um grupo que consegue fazer poupança, majoritariamente por renda variável, muito poucos conseguem investir em imóveis, e alguns já se desafiam a investir em bolsa de valores e afins, o que significa que não se trata de um grupo endinheirado, ou privilegiado em bens, imóveis e fortuna. Aliás, na medida em que as faixas etárias aumentam, diminui a capacidade de poupança. Ou seja, os gastos aumentam – com filhos na faculdade, além de gastos extras em saúde e segurança. Definitivamente, não é a classe social mais privilegiada da RFP 7 do Rio Grande do Sul.

As informações sobre tributação no Brasil, como bem responderam os entrevistados, são ruins ou muito ruins. A maioria dos cidadãos (62,8%) se informam por sites da Internet. Rádio e TV aparecem em segundo lugar, 49,3% e 47% respectivamente. A mídia tradicional ocupa um espaço expressivo na vida dos cidadãos, e tem um campo muito fértil para debates sobre temas públicos como a questão da tributação.

Não é inexpressivo o percentual de 64,70% dos cidadãos acreditarem que seja importante cobrar mais impostos dos milionários, e 67% defender que se cobrem menos impostos dos consumidores. Aí há um caminho aberto para tematizar questões mais profundas sobre a tributação, como taxaçoão sobre propriedade e revogaçoão da lei que isenta a taxaçoão de lucros e dividendos.

Também não é inexpressivo o percentual de cidadãos que gostam de política, afinal, além de 70% dos entrevistados responderem que gostam, aqueles que não gostam de política ou estão desiludidos ou acham que os políticos são corruptos. E isso tem muita relação com as narrativas que vem sendo construídas através de discursos veiculados nos meios de comunicação que, diariamente, em suas coberturas sobre política, não abordam temas estruturantes, mas sim, sobre as grandes operaçoões (como a Lava Jato) anticorrupçoão.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Não é de se surpreender que há um grupo considerável de cidadãos que não se identifica nem com esquerda nem com direita, que acha que é “outra” coisa, pois política “é lugar de corrupção e de desvios de dinheiro público”. Os dados sobre participação evidenciam que há plenas condições de desenvolver maior consciência crítica sobre política, pois 58% dos entrevistados participam de processos de discussão, e 19% tem alguma participação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existe, no Brasil, uma coalizão nacional imaginária, na qual o bloco histórico, por meio de todos os dispositivos disponíveis (mídia, educação, transferência tecnológica, etc.) articula e sustenta alianças em favor de um projeto de manutenção das estruturas que reproduzem e aumentam as disparidades inter-regionais. Há, notadamente, uma direção persuasiva, cultural e ideológica, sobre o conjunto nacional.

Por essa razão, propor mudanças na estrutura tributária brasileira, como uma das dimensões mais relevantes, dentre tantas outras não abordadas por este estudo, requer que sejam debatidos os principais pontos da Carga Tributária, e em como adequá-la à capacidade econômica dos contribuintes, promovendo justiça fiscal, fator ainda não foi estabelecido desde a Constituição de 1988.

A Pesquisa de Opinião Pública sobre tributação no Brasil evidencia que hoje, cidadãos entre 35-49 anos, com renda entre 3-10 salários mínimos, são os mais dispostos a participar de um debate mais aprofundado sobre o tema. Porém, é preciso trazer para este debate cidadãos/trabalhadores com renda inferior a isso, de todas as faixas salariais, e é a partir daí que será possível coesão no âmbito do debate sobre política fiscal – tanto pelo lado dos meios de arrecadação quanto pelo lado de quais serão os objetivos voltados para o desenvolvimento econômico e social do país.

Em oposição ao pacto de poder que fomentou a concentração de renda e riqueza, impossibilitou o acesso igualitário à propriedade e à cidadania dos direitos sociais, políticos e civis, é preciso construir um processo participativo, de viés solidário, que possibilite a construção de um espaço interno com condições de desenvolvimento equitativo, de distribuição de renda e em favor da vida.

Acredita-se, portanto, que existem muitas interpretações para a forma como os cidadãos se veem na estrutura. Primeiro, que os mais pobres se veem à margem, mesmo que de fato, dão grandes contribuições para o bolo tributário, muito além de sua capacidade contributiva. Segundo que os trabalhadores com uma remuneração um pouco acima da média, tem dificuldades em ver pontos de interesse com os mais pobres, e se identificam com classes mais abastadas, o que é uma grande incoerência, já que possuem interesses muito distintos.

É preciso desenvolver a ideia de região e de Estado nacional como articuladores de processos de desenvolvimento nas diferentes escalas: país, região, província, Estado, município, ou, até mesmo, bloco de países, ou seja, a região vista numa perspectiva transnacional. Processos de desenvolvimento na perspectiva de superação da condição de periferia, no âmbito da América Latina. O tema da tributação é apenas um, dentre tantos, que estão inseridos neste contexto. A participação e o aprofundamento dos processos democráticos são caminhos possíveis para tal



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

concertação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANDÃO, Carlos. Território e Desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global. Ed. Unicamp, 2007.

HERRERA-JARAMILLO, Mauricio. política y teorías de la comunicación : notas sobre la trayectoria del pensamiento crítico latinoamericano. *Ya*, v. 22, n. 2, p. 1–29, 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas 2011, c. 4. Brasília-DF, 2012a. \_\_\_\_\_. Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas 2011, c. 5. Brasília-DF, 2012.

KHAIR, A. In GIOVANNI, G.D. , NOGUEIRA, M.A. (Org) Dicionário de Políticas Públicas , 3ª Ed. São Paulo, Editora UNESP, 2018.

LOYOLA, Maria Andrea. CAMARGO, Aspacia. Celso Furtado entrevistado por Aspácia Camargo e Maria Andréa Loyola. – Rio de Janeiro : EdUERJ, 2002.

MAZZUCHELLI, F. Economia Política. In GIOVANNI, G.D. , NOGUEIRA, M.A. (Org) Dicionário de Políticas Públicas , 3ª Ed. São Paulo, Editora UNESP, 2018.

PASSOS, L. GUEDES, D.R.G, SILVEIRA, F.G. Justiça Fiscal no Brasil. Que Caminhos Trilhar? In. ANFIP e FENAFISCO. **A Reforma Tributária Necessária Diagnóstico e Premissas A Reforma Tributária Necessária Diagnóstico e premissas.** [S.l: s.n.], 2018.

PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial, Texto para Discussão, No. 2460, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.

SALVADOR, E. Perfil da Desigualdade e da Injustiça Tributária com Base nos Declarantes do Imposto de Renda no Brasil 2007—2013. Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC Brasília, 2016.

TAVARES, H. M. Desenvolvimento, região e poder regional. **R. B. Estudos Urbanos e Regional** S V. 1 3, n. 2, Nov. 2011.

TAVARES, M. C. “Restaurar o Estado é Preciso” Inteligência, Rio de Janeiro, out-dez. 2017.

THEIS, Ivo Marcos. Desenvolvimento Desigual e Planejamento Regional no Brasil. *REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO*. Curitiba, v. 37, n. 131, p. 79-97, jul./dez. 2016.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**CARACTERÍSTICAS DA MORTALIDADE DOS  
ACIDENTES DE TRÂNSITO NO BRASIL**

**CHARACTERISTICS OF THE MORTALITY OF  
TRAFFIC ACCIDENTS IN BRAZIL**

André Ricardo BECHLIN<sup>1</sup>, Gabriela Gomes MANTOVANI<sup>2</sup>, Moacir PIFFER<sup>3</sup>

**Resumo:** O objetivo deste trabalho foi examinar de forma qualitativa as características da mortalidade decorrente de acidentes de transportes terrestres no Brasil. Foram utilizados dados secundários do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) disponíveis no Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) para os anos de 2000 e 2017. No período de análise ocorre um aumento do número total de óbitos, mas com redução contínua da mortalidade a partir do ano de 2014. Além disso, foi possível constatar que determinadas características das vítimas fatais destes acidentes foram semelhantes (local de residência, sexo e idade) e, algumas dessemelhantes (motivo do óbito, cor da pele e nível de escolaridade). Os dados indicam a necessidade de ações preventivas para auxiliar no desenvolvimento de programas e políticas públicas de trânsito que visam à redução do número de óbitos.

**Palavras-chave:** Acidentes de transportes terrestres. Políticas públicas de trânsito. Brasil.

**Abstract:** The goal of this work was to qualitatively examine the characteristics of mortality due to land transport accidents in Brazil. Secondary data from the Mortality Information System (SIM) available at the Brazilian Health Informatics Department (DATASUS) for the years 2000 and 2017 were used. During the analysis period there is an increase in the total number of deaths, but with a continuous reduction in mortality from 2014 onwards. In addition, it was found that certain characteristics of the fatal victims of these accidents were similar (place of residence, sex and age) and, some dissimilar (reason for death, skin color and education level). The data indicate the need for preventive actions to assist in the development of public traffic programs and policies aimed at reducing the number of deaths.

**Keywords:** Land transport accidents. Public traffic policies. Brazil

<sup>1</sup> Economista. Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus de Toledo. Professor Assistente da Universidade Estadual do Paraná – Campo Mourão. E-mail: [andre.bechlin@unespar.edu.br](mailto:andre.bechlin@unespar.edu.br).

<sup>2</sup> Economista. Doutoranda em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus de Toledo. E-mail: [gmmantovani@gmail.com](mailto:gmmantovani@gmail.com).

<sup>3</sup> Economista. Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus de Toledo. E-mail: [moacir.piffer@unioeste.br](mailto:moacir.piffer@unioeste.br).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## INTRODUÇÃO

Os acidentes de trânsito geram impactos diversificados e externalidades negativas para a sociedade, não apenas em relação aos custos econômicos ocasionados por tal ato, mas essencialmente pelo sofrimento e a diminuição da qualidade de vida das vítimas (IPEA, 2003).

De acordo com a Organização Mundial de Saúde – OMS (2015), aproximadamente 3.500 pessoas no mundo morrem diariamente nas estradas, sendo que as crianças, idosos, pedestres e ciclistas são os indivíduos que estão mais expostos nas vias públicas. Observa-se ainda que em todo o mundo, os acidentes de trânsito são responsáveis pelo maior número de mortes, principalmente entre jovens de 15 a 29 anos, além de ser custoso para as famílias e a sociedade em geral.

A OMS (2015) ainda relata que praticamente metade das mortes no trânsito em todo o mundo no ano de 2013 teve como vítimas os motociclistas (23%), pedestres (22%) e ciclistas (4%). Embora tenha aumentado rapidamente a população e a motorização nos últimos anos, a mortalidade mundial no trânsito passou a se estabilizar a partir de 2007, denotando assim um progresso, mas que ainda pode ser melhorado.

No Brasil foi verificada uma elevação do número de óbitos por acidentes de trânsito terrestres ao longo do tempo. Dessa forma algumas medidas e ações foram introduzidas com o objetivo de reduzir tal mortalidade. Entre elas podem ser mencionadas: i) Código de Trânsito Brasileiro (CTB) que entrou em vigor 1998, definindo as responsabilidades aos órgãos ligados ao trânsito e o estabelecimento de regras, infrações e penalidades para os usuários do sistema (CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO, 1997); ii) a implementação da Política Nacional de redução da morbimortalidade por acidentes e violência do Ministério da Saúde em 2001 (BRASIL, 2001); e iii) a introdução do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) como um projeto federal a partir do ano de 2003 (MACHADO; SALVADOR; O'DWYER, 2011). Estes instrumentos forneceram auxílio para a diminuição do número de óbitos por acidentes de transporte terrestre no Brasil.

Um exemplo da efetividade dessas medidas legislativas está no trabalho de Duarte et al. (2008). Os autores relatam que no ano de 1998, o Brasil vivenciou uma diminuição de mais de cinco mil mortes por acidentes de transporte terrestre, ocasionada pela implantação do CTB no mesmo ano.

Ter conhecimento sobre os fatores de risco e os atributos que envolvem os acidentes de transporte, pode contribuir para a elaboração de intervenções e sua prevenção. Alguns elementos contribuem para que ocorram os acidentes de trânsito, como a insatisfatória conservação das estradas e rodovias; longo tempo do uso da frota e a manutenção inapropriada desta; assim como a inserção da motocicleta como ferramenta de trabalho (MELLO JORGE; KOIZUMI, 2008).

Os principais fatores de risco para a ocorrência dos acidentes de trânsito são: o excesso de velocidade; a condução após a ingestão de álcool; a não utilização de capacetes pelos motociclistas; a falta de uso do cinto de segurança e o não uso do sistema de retenção de crianças (OMS, 2015).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Sendo caracterizado como uma das principais causas de óbitos mundialmente e gerador de grandes custos para as vítimas (IPEA, 2003; DUARTE et al., 2008; LIMA et al., 2014; OMS, 2015), os acidentes de transporte terrestre precisam de atenção especial. Tal evento reproduz custos irreparáveis como a perda da vida, lesões permanentes ou de longa duração, além de pressões sobre os serviços de saúde público (DUARTE et al., 2008).

Diante do exposto, este estudo tem como objetivo identificar e examinar de forma qualitativa as características dos óbitos de acidentes de trânsito terrestres no Brasil para os anos de 2000 e 2017, por meio dos dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) disponíveis no Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS).

O trabalho está dividido em 3 seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados bem como a base de dados. A terceira exhibe os resultados e as discussões dos dados obtidos. Por fim, são expostas as considerações finais.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

As pesquisas sobre a mortalidade por causas externas, de forma específica, os acidentes de transportes terrestres, são significantes para caracterizar as vítimas e sua magnitude em diferentes locais, fornecendo subsídios para medidas que focam a diminuição destes tipos de morte não natural, a qual usualmente pode ser evitada (ANDRADE; MELLO JORGE, 2001).

O presente estudo utilizou dados secundários obtidos no Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) por meio do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), com ênfase para o Brasil, com base nos anos de 2000 e 2017<sup>i</sup>. O período selecionado é referente ao ano precedente de mudanças inseridas pela Política Nacional de Redução de Morbimortalidade por Acidentes e Violências do Ministério da Saúde (BRASIL, 2001), Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU – (MACHADO; SALVADOR; O'DWYER, 2011), bem como o último ano com dados disponíveis.

As estatísticas oficiais e outros dados quantitativos podem ser utilizados na pesquisa qualitativa na busca de sugestões de tendências para um local e obtenção de informações que são incluídas na escrita qualitativa sob a forma de estatística descritiva (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

Foram selecionados apenas os dados de óbitos por residência referentes aos acidentes de transporte terrestre<sup>ii</sup>, pois as subcategorias V90 à V99 não se referem a acidentes de transportes terrestres. Os acidentes de transporte terrestre são expostos pela Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde – Décima Revisão (CID-10), por meio das categorias V01 a V89, as quais são especificadas no Quadro 1. Além disso, tais acidentes são denominados como um grupo de causas externas, ou seja, são acidentes que se referem às causas de mortes não naturais. As categorias expostas no Quadro 1 são divididas por tipo de pessoas e os veículos envolvidos.



OBSERVADR





As variáveis selecionadas para propiciar informações e caracterizar a mortalidade ocorrida por acidentes de trânsito terrestres estão relacionadas ao nível de escolaridade dos indivíduos, faixa etária, gênero, cor da pele, macrorregião e estado onde residia o indivíduo.

Quadro 1 – Subdivisões do grupo relacionado aos acidentes de transporte terrestre

<b>Categoria CID -10</b>	<b>Descrição</b>
V01-V09	Pedestre traumatizado em acidente de transporte;
V10-V19	Ciclista traumatizado em acidente de transporte;
V20-V29	Motociclista traumatizado em acidente de transporte;
V30-V39	Ocupante de triciclo motorizado traumatizado em acidente de transporte;
V40-V49	Ocupante de automóvel traumatizado em acidente de transporte;
V50-V59	Ocupante de caminhonete traumatizado em acidente de transporte;
V60-V69	Ocupante de veículo de transporte pesado traumatizado em acidente de transporte;
V70-V79	Ocupante de ônibus traumatizado em acidente de transporte;
V80-V89	Outros acidentes de transporte terrestre (trem, veículo de tração animal, transporte especial, entre outros).

Fonte: Ministério da Saúde/DATASUS (2020).

O nível de escolaridade foi estratificado em faixas de anos de estudo (nenhuma; de 1 a 3 anos; 4 a 7 anos; 8 a 11 anos e 12 anos ou mais), assim como a idade (menor que 1 ano; de 1 a 4 anos; de 5 a 9 anos; 10 a 14 anos; 15 a 19 anos; 20 a 29 anos; 30 a 39 anos; 40 a 49 anos; 50 a 59 anos; 60 a 69 anos; 70 a 79 anos e 80 anos ou mais). A cor da pele teve como base duas categorias, branco e não branco. A cor da pele branca diz respeito às pessoas que foram declaradas brancas, e a categoria não branca agregam os indivíduos classificados como pretos, amarelos, pardos e indígenas.

A taxa de mortalidade foi obtida por meio do cálculo, exposto na equação abaixo:

$$\text{Mortalidade} = \frac{\text{Número de óbitos} * 100.000}{\text{População}} \quad (1)$$

Foram utilizados o número de óbitos disponibilizados no DATASUS e a população residente disponível pelo IBGE (2020b). Será exposta uma análise descritiva da mortalidade por acidentes de trânsito terrestre com base nas variáveis mencionadas anteriormente.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Como já exposto, acidente de trânsito terrestre consiste em uma das principais causas de óbitos externos mundialmente, gerando custos para as vítimas bem como para a sociedade em geral (IPEA, 2003; OMS, 2015). Os gastos financeiros com as vítimas e suas sequelas, custos governamentais direcionados a saúde, trânsito e segurança, são exemplos de componentes que podem dimensionar o problema que assola o Brasil e o mundo (DUARTE et al., 2008).

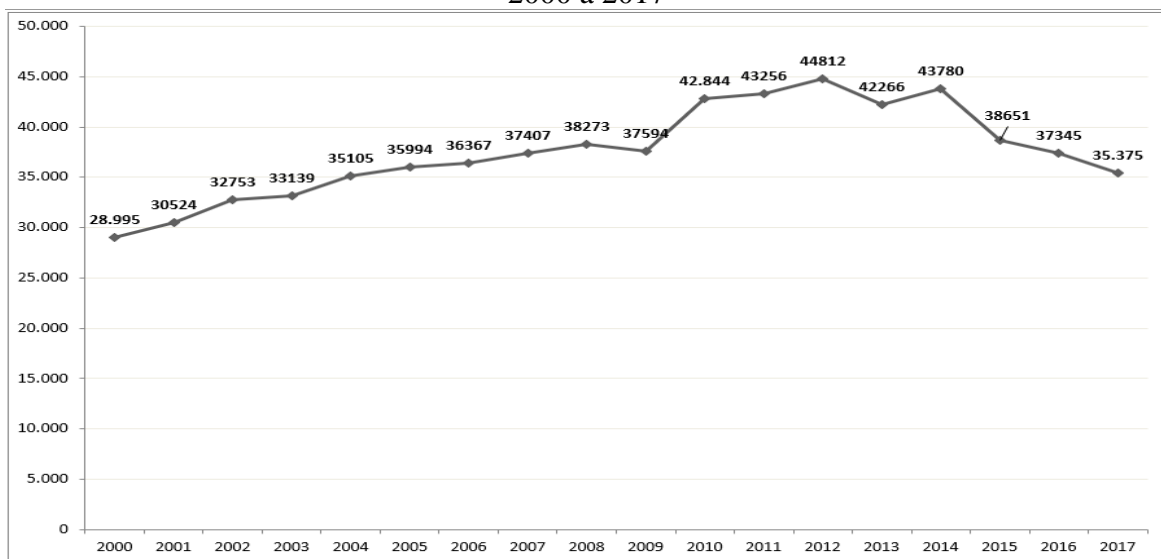
Com isso, a Figura 1 exhibe a evolução do número de óbitos provocados por acidentes de trânsito terrestre no Brasil para o período de 2000 a 2017. É possível observar que em 2000, os acidentes de trânsito terrestre foram responsáveis por 28.995 mortes enquanto em 2017 esse número foi para 35.375, ou seja, houve um aumento de 82% de 2000 a 2017, sendo que dados similares podem ser encontrados em Mello Jorge e



Koizumi (2008).

Outra característica a ser mencionada é que houve crescimento sustentado dos óbitos de 2000 a 2014, e desde então tem comportamento decrescente até o ano de 2017 (Figura 1). Algumas razões podem explicar a redução da mortalidade, tais como a obrigatoriedade da utilização de equipamentos de segurança; o valor monetário das multas; fiscalização mais rigorosa como, por exemplo, a Lei Seca<sup>iii</sup>; melhores condições e investimento em infraestrutura nas estradas; controle do excesso de velocidade; e as campanhas de conscientização para um trânsito mais seguro (IPEA, 2003; NARDI et al., 2015).

Figura 1 – Evolução do número de óbitos por acidente de trânsito terrestre no Brasil – 2000 a 2017



Fonte: Ministério da Saúde/DATASUS (2020).

Essas medidas comprovam a redução da taxa de mortalidade que em 2000 era de 20,8/100 mil habitantes para 7,0/100 mil habitantes em 2017. Lima et al. (2014), em seu estudo para a cidade de Cianorte no Paraná, relatam que 2008 foi o ano com a menor taxa de mortalidade, o que pode ser associado a implantação da Lei Seca.

No ano de 2000, 49% das ocorrências aconteceram na via pública (49%), sendo que 15% ocorreram devido a acidentes de trabalho. Para o ano de 2017, 51% dos óbitos foram verificados em via pública e apenas 9% foram provenientes de acidente de trabalho.

De acordo com a Tabela 1, o maior número de óbitos entre os acidentes terrestres no ano de 2000 ocorreu entre os pedestres (30%) e ocupantes de automóvel (18%). Já em 2017, os motociclistas foram os mais vulneráveis (34%), assim como os pedestres (18%). Estes resultados corroboram com os dados apresentados em Souza et al. (2007) e OMS (2015).

Souza et al. (2007) demonstraram que os indivíduos mais expostos a este tipo de óbito em 2007 foram os pedestres, motociclistas e ocupantes de automóvel (assim como a Tabela 1 no ano de 2017). Mello Jorge e Koizumi (2008) confirmam o comportamento decrescente da taxa de



mortalidade do pedestre de 1996 a 2005, embora seja ainda muito elevada. Ao mesmo tempo, os autores notaram que houve um acréscimo do número de mortes dos ciclistas e motociclistas, correspondendo a 300% e 540%, respectivamente.

Tabela 1 – Número de óbitos por acidente de trânsito terrestre segundo as subdivisões no Brasil – 2000 e 2017

Subdivisões do acidente de transporte	2000		2017	
	Óbitos	%	Óbitos	%
Pedestre	8.696	29,99	6.469	18,29
Ciclista	789	2,72	1.306	3,69
Motociclista	2.465	8,50	12.154	34,36
Ocupante triciclo	27	0,09	46	0,13
Ocupante automóvel	5.266	18,16	8.187	23,14
Ocupante caminhonete	176	0,61	324	0,92
Ocupante veículo transporte pesado	488	1,68	861	2,43
Ocupante ônibus	127	0,44	166	0,47
Outros acidentes	10.961	37,80	5.862	16,57
Total	28.995	100,00	35.375	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores com base no Ministério da Saúde/DATASUS (2020).

Alguns fatores podem explicar o aumento de mortes de motociclistas no período. O primeiro está relacionado ao aumento das vendas e do número de motos nas ruas. De acordo com a Abraciclo (2000, 2017), no ano de 2000 a produção concentrava 634.984 motocicletas, enquanto em 2017 esse número foi de 882.876 unidades, ou seja, houve um aumento de 72% na produção. O segundo fator está associado ao abandono do transporte público coletivo e a possibilidade de circular pelas ruas com seu veículo próprio. O último, está relacionado ao uso deste transporte para exercer alguns trabalhos específicos, como entregadores em negócios locais ou aplicativos de entrega, como por exemplo: Uber Eats, Loggi, iFood e Rappi (SOARES; SOARES, 2003; MELLO JORGE; KOIZUMI, 2008; IMPRENSA MERCADO & CONSUMO, 2020).

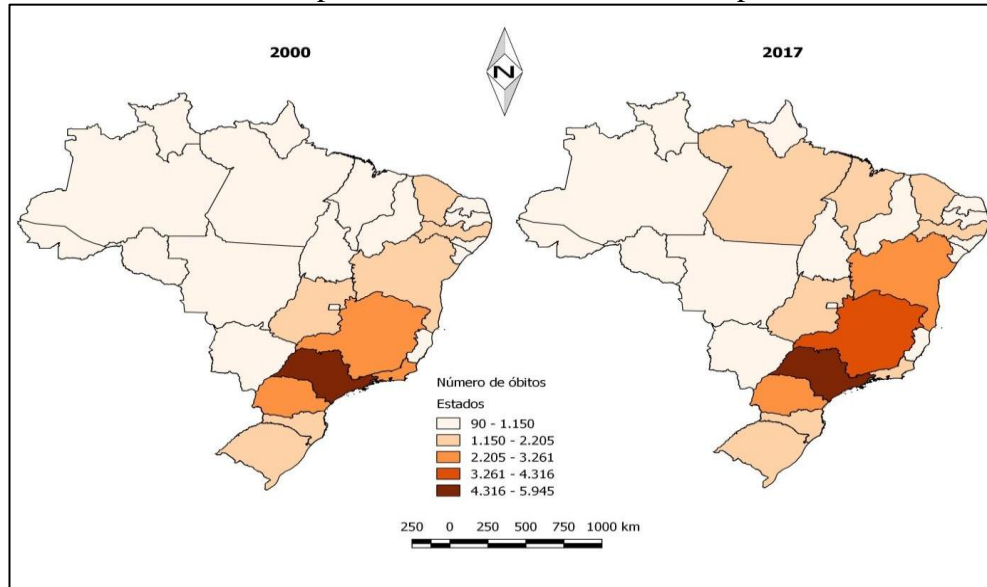
Andrade e Mello Jorge (2001) e Paixão et al. (2015), afirmam que motociclistas, pedestres e ciclistas são os indivíduos mais vulneráveis nas vias públicas, pois estes possuem uma maior exposição corpórea a lesões quando ocorrem os acidentes.

Quanto à abordagem regional, o Sudeste apresentou os Estados com a maior mortalidade decorrente de acidentes de trânsito, o que pode ser identificado pela Figura 2. O Estado de São Paulo foi responsável pela maioria dos óbitos brasileiros, sendo responsável por 21% em 2000 e 15% em 2017. Paraná e Rio de Janeiro detinham 9% da mortalidade em 2000, porém em 2017 a quantidade de mortes no Rio de Janeiro diminuiu e no Paraná o valor percentual se mantém.





Figura 2 – Número de óbitos por acidente de trânsito terrestre por Estado – 2000 e 2017



Fonte: Elaborado pelos autores com base no Ministério da Saúde/DATASUS (2020).

Além de ser o estado com a maior parte dos óbitos por acidentes de trânsito terrestre (Figura 2), São Paulo também se destaca pelo número de automóveis e motocicletas, os quais são os maiores do País. No ano de 2006, o estado de São Paulo compreendia o maior número de automóveis (10.294.881) e de motocicletas (2.021.632), correspondendo a um automóvel por 2,7 habitantes e uma motocicleta para 4 habitantes (IBGE, 2020a). Em 2017, houve um aumento da frota a nível nacional (ABRACICLO, 2000, 2017), sendo que São Paulo exibiu 17.719.258 automóveis e 4.493.255 motocicletas, passando a ter um automóvel por 1,6 habitantes e 2,5 habitantes por motocicleta (IBGE, 2020a), ou seja, a proporção de habitantes por veículo diminuiu em virtude da elevação do número de automóveis e motocicletas circulando nas ruas.

Com relação às taxas de mortalidade nos acidentes de trânsito, no ano inicial de análise as macrorregiões com as maiores taxas foram o Centro-Oeste (30,7/100 mil habitantes) e o Norte (25,2/100 mil). Os dados mais recentes, ano de 2017, mostraram a diminuição do risco de mortalidade e as regiões que se evidenciaram com maiores taxas foram o Sul (20,1/100 mil) e o Centro-Oeste (19,0/100 mil).

Embora o Estado de São Paulo tenha a maior parte das mortes de acidentes de trânsito para os anos de análise, foram Tocantins e Roraima em 2000 que apresentaram os maiores riscos de mortalidade (49,3/100 mil e 41,6/100 mil habitantes respectivamente), sendo ambos localizados na região Norte. Em 2017, foi verificada a queda da taxa de mortalidade em todas as unidades da federação, exceto para o estado do Rio de Janeiro e o Distrito Federal. Mesmo que a mortalidade tenha decrescido no período, Paraná e Mato Grosso exibiram as maiores taxas em 2017 (22,5/100 mil e 21,1/100 mil, nesta ordem).

O estudo de Ladeira et al. (2017), observou que as taxas de mortalidade mais elevadas em 2015



eram dos estados localizados na região Norte e Nordeste, com destaque para Tocantins (41,7/100 mil) e Piauí (33,1/100 mil). Comparando os dados de 2017 com a pesquisa desses autores, ocorre uma mudança no perfil da mortalidade, antes localizada nas regiões Norte e Nordeste e agora situadas no Sul e Centro-Oeste.

Tabela 2 – Número de óbitos por acidente de trânsito terrestre segundo o gênero no Brasil – 2000 e 2017

Subdivisões do acidente de transporte	2000				2017			
	Homens		Mulheres		Homens		Mulheres	
	Óbitos	%	Óbitos	%	Óbitos	%	Óbitos	%
Pedestre	6.714	28,70	1.975	35,39	4.855	16,74	1.610	25,41
Ciclista	704	3,01	84	1,51	1.170	4,03	136	2,15
Motociclista	2.250	9,62	215	3,85	10.823	37,31	1.328	20,96
Ocupante triciclo	21	0,09	6	0,11	34	0,12	12	0,19
Ocupante automóvel	4.088	17,47	1.174	21,04	6.097	21,02	2.080	32,83
Ocupante caminhonete	139	0,59	37	0,66	256	0,88	68	1,07
Ocupante veículo transporte pesado	440	1,88	48	0,86	786	2,71	71	1,12
Ocupante ônibus	85	0,36	42	0,75	99	0,34	67	1,06
Outros acidentes	8.954	38,27	1.999	35,82	4.891	16,86	964	15,21
<b>Total</b>	<b>23.395</b>	<b>100,00</b>	<b>5.580</b>	<b>100,00</b>	<b>29.011</b>	<b>100,00</b>	<b>6.336</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborada pelos autores com base no Ministério da Saúde/DATASUS (2020).

Nota: Foram excluídos os casos com informações ignoradas.

Relativamente ao gênero, a mortalidade masculina é muito maior que a feminina em ambos os anos. Em 2000, 46% dos casos de óbitos masculinos foram de ocupantes de automóveis (17%) ou pedestres (29%). No tocante as mulheres, 56% da sua mortalidade está relacionada aos mesmos tipos de acidentes de trânsito que os homens, pedestre com 35% e ocupante de automóvel com 21% (Tabela 2).

Semelhantemente a 2000, o ano de 2017 mostrou que a mortalidade foi maior para os homens. Ainda, o número de óbitos por acidente de trânsito com motociclistas obteve um grande aumento, sendo o responsável pela maioria de mortes de homens (37%), enquanto para as mulheres foi à categoria ocupante de automóvel (33%). Acidentes que envolveram pedestres, motociclistas e ocupantes de automóvel obtiveram grandes porcentagens para ambos os sexos (Tabela 2).

Trabalhos como os de Soares e Soares (2003), Lima et al. (2014) e Paixão et al. (2015) comprovam, mesmo que em diferentes localidades, os homens são os mais afetados pelos acidentes de transporte terrestres, tornando-os os mais vulneráveis. Andrade e Mello Jorge (2001) argumentam que existe uma maior exposição dos homens no trânsito, devido a características sociais e culturais que fazem com que eles assumam riscos mais altos quando conduzem um veículo, como por exemplo, manobras perigosas, ingestão de bebidas alcoólicas, direção acima da



velocidade permitida etc.

A Tabela 3 apresenta dados de mortalidade relacionados à cor da pele da vítima do acidente, para 2000 e 2017. Inicialmente, no ano de 2000 o maior número de óbitos está associado aos indivíduos brancos, sendo que 25% das vítimas eram pedestres e 18% ocupantes de automóvel. Os não brancos exibem mortalidade menor do que os brancos, embora os motivos dos óbitos sejam semelhantes, 37% eram pedestres e 18% ocupantes de automóveis.

Tabela 3 – Número de óbitos por acidente de trânsito terrestre segundo a cor da pele no Brasil – 2000 e 2017

Subdivisões do acidente de transporte	2000				2017			
	Brancos		Não brancos		Brancos		Não brancos	
	Óbitos	%	Óbitos	%	Óbitos	%	Óbitos	%
Pedestre	3.936	25,43	3.938	37,27	2.664	18,40	3.696	18,19
Ciclista	404	2,61	294	2,78	522	3,61	768	3,78
Motociclista	1.240	8,01	952	9,01	4.187	28,92	7.792	38,35
Ocupante triciclo	12	0,08	11	0,10	13	0,09	33	0,16
Ocupante automóvel	2.721	17,58	1.885	17,84	4.151	28,67	3.908	19,23
Ocupante caminhonete	101	0,65	57	0,54	201	1,39	119	0,59
Ocupante veículo transporte pesado	266	1,72	171	1,62	445	3,07	391	1,92
Ocupante ônibus	66	0,43	50	0,47	75	0,52	84	0,41
Outros acidentes	6.731	43,49	3.208	30,36	2.220	15,33	3.529	17,37
Total	15.477	100,00	10.566	100,00	14.478	100,00	20.320	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores com base no Ministério da Saúde/DATASUS (2020).

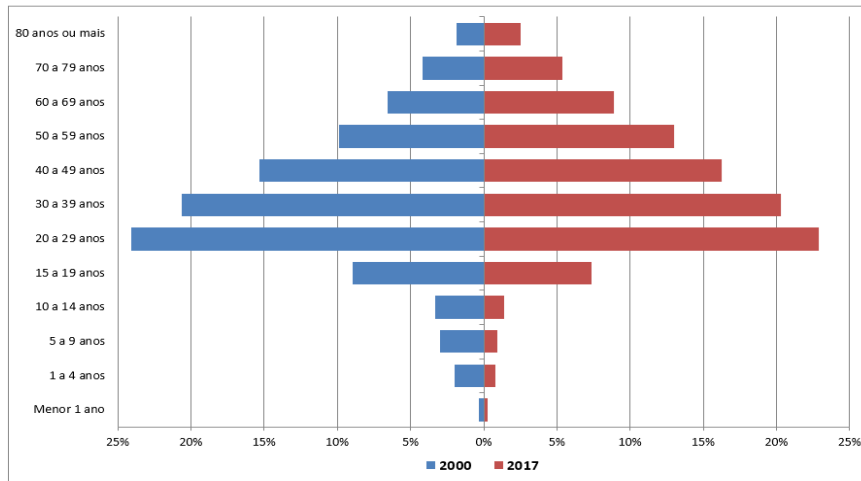
Nota: Foram excluídos os casos com informações ignoradas.

No ano de 2017, duas características importantes devem ser mencionadas. A primeira é com relação ao número absoluto de óbitos dos não brancos (20.320) que superou o número correspondente às vítimas que eram brancas (14.478). A segunda é referente aos tipos de acidente de transporte, pois neste ano, tanto brancos quanto não brancos tiveram maior porcentagem de morte relacionada aos acidentes de motocicleta, embora para os não brancos o impacto tenha sido maior (38%) (Tabela 4).

Paixão et al. (2015), demonstra que em 2010, na cidade de Belo Horizonte-MG, 60% das vítimas eram negros e pardos, convergindo com os dados expostos da Tabela 4, em que a maioria dos atingidos foram os não brancos.



Figura 3 – Número de óbitos por acidente de trânsito terrestre segundo idade no Brasil – 2000 e 2017



Fonte: Elaborada pelos autores com base no Ministério da Saúde/DATASUS (2020).

Nota: Foram excluídos os casos com informações ignoradas.

Como já evidenciado, o número de óbitos por acidentes de trânsito terrestre teve um aumento do ano de 2000 para 2017 (Figura 1). Em ambos os anos, as faixas etárias mais vulneráveis são os jovens de 20 a 29 anos (24% em 2000 e 23% em 2017) e os adultos de 30 a 39 anos (20% nos dois anos). É possível observar que a maioria das mortes se concentra entre os indivíduos com 20 a 39 anos, correspondendo a 44% em 2000 e 43% em 2017 (Figura 3).

O trabalho de Souza et al. (2007) constatou que mais de 50% dos óbitos correspondem aos indivíduos de 15 a 44 anos, englobando assim os jovens e adultos. A OMS (2015), concluiu que mundialmente em 2007 os indivíduos mais expostos foram os jovens de 15 a 20 anos de idade. Andrade e Mello Jorge (2001), Soares e Soares (2003), Duarte et al. (2008), Lima et al. (2014) e Paixão et al. (2015), relatam que os jovens de 20 a 29 anos e adultos de 30 a 39 anos, podem ser caracterizados como as pessoas em idade ativa e produtiva, mas também como as vítimas fatais mais frequentes.

Considerando as faixas etárias mais vulneráveis (de 20 a 29 anos e de 30 a 39 anos), no ano de 2000, entre os indivíduos que possuem de 20 a 29 anos, 20% e 19% foram vítimas de acidentes como ocupante de automóvel e pedestre, respectivamente. Aqueles que possuem idade de 30 a 39 anos, 25% eram pedestres e 20% eram ocupantes de automóvel. Já em 2017, o acidente que gerou mais óbitos foi o de motocicleta, 49% entre as pessoas com 20 a 29 anos e 40% entre os indivíduos de 30 a 39 anos.

Semelhantemente aos homens, os indivíduos mais jovens denotam um comportamento diferenciado na direção, como excesso de velocidade, direção após embriagar-se, além de direção ofensiva e perigosa (ANDRADE; MELLO JORGE, 2001). Tais informações servem como explicação para a maior mortalidade de homens (Tabela 2) e jovens (Figura 3).



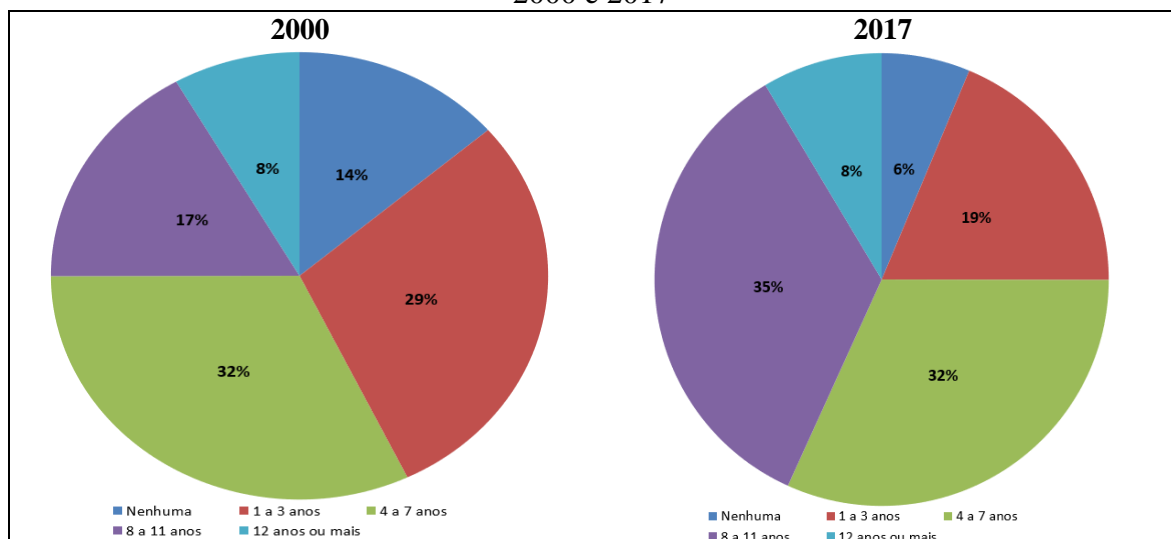
Considerando os indivíduos que possuem menos de um ano até 9 anos de idade e as pessoas com mais de 60 anos, a mortalidade teve concentração nos pedestres. As motivações relativas às crianças estariam relacionadas a não percepção do perigo. Para os idosos, tem referência à falta ou pouca mobilidade, pouco tempo para travessia nos semáforos, dificuldade em entender a dinâmica do trânsito, falta de faixas de pedestre e grande número de motoristas dirigindo acima da velocidade permitida (PAIXÃO et al., 2015; SANTOS et al., 2016). Santos et al. (2016), relatam que em Teresina-PI nos anos de 2010 e 2011, cerca de 57,3% dos idosos eram pedestres, constatando então a dificuldade das condições funcionais destes indivíduos.

Com relação aos indivíduos até 18 anos, a baixa mortalidade estaria relacionada à condição financeira. Um menor de idade não possui renda suficiente para comprar um automóvel ou motocicleta, fazendo com que os pais determinam como e quando o menor de idade possa utilizar o veículo (ANDRADE; MELLO JORGE, 2001), embora este comportamento nem sempre vá ao encontro ao que se percebe nas vias públicas.

Outro fator que merece destaque se refere a maior taxa de mortalidade para as pessoas que possuíam de 1 a 7 anos de estudo, correspondendo a mais de 60% dos óbitos no ano de 2000. Em 2017, os mais vulneráveis foram os indivíduos com 4 a 11 anos de escolaridade, os quais se referem 66% das mortes (Figura 4). Paixão et al. (2015), afirmou que em 2010, 47% dos acidentes de trânsito em Belo Horizonte-MG foram verificados em indivíduos com menos de 8 anos de estudo, comprovando que o perfil dos atingidos vem se alterando ao longo do tempo.

A variável escolaridade pode ser considerada uma “*proxy*” da condição financeira das pessoas. Assim, a maior parte das vítimas fatais em 2000 são aqueles com poucos anos de estudo e conseqüentemente com menores rendimentos, enquanto no ano de 2017 estaria relacionada às pessoas com baixos e médios salários.

Figura 4 – Número de óbitos por acidente de trânsito terrestre segundo a escolaridade – 2000 e 2017



Fonte: Elaborada pelos autores com base no Ministério da Saúde/DATASUS (2020).

Nota: Foram excluídos os casos com informações ignoradas.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Uma característica importante sobre a mortalidade segundo a escolaridade da vítima, é que no ano de 2000 os mais expostos foram os pedestres (30%) e os ocupantes de automóvel (19%), independentemente da quantidade dos anos de estudo. Diferentemente de 2000, em 2017 os indivíduos que não tinham estudo eram pedestres e aqueles que detinham de 1 a 7 anos de escolaridade eram ocupantes de automóvel. Mas, a partir de 8 anos de estudo, o maior percentual é devido aos acidentes que envolveram a motocicleta.

Como já exposto, independentemente do crescimento populacional e da motorização nos últimos anos (OMS, 2015), a partir de 2014 houve uma redução contínua do número de óbitos causados por acidentes de trânsito (Figura 1), demonstrando que as intervenções inseridas pelo governo contribuíram para uma melhora na segurança do trânsito viário.

Duarte et al. (2008), argumentam que junto ao aumento da população e dos automóveis, coexiste uma baixa capacidade social com relação a mudanças na malha viária e na ordenação urbana, fazendo com que o acidente de transporte terrestre ocorra de forma mais frequente.

Além disso, é possível notar dois perfis para aqueles que morreram devido a acidentes de trânsito terrestre ao longo do período selecionado. No ano de 2000, a maioria dos óbitos estava relacionada aos pedestres e ocupantes de automóveis (Tabela 1). Apesar de São Paulo possuir os maiores números de óbitos (Figura 2), a taxa de mortalidade foi superior nas regiões Centro-Oeste e Norte, sendo que a última agrega os dois estados com as maiores taxas (Tocantins e Roraima). Ademais, a maior parte das vítimas foram os homens (Tabela 2) e brancos (Tabela 4), jovens de 20 a 29 anos (Figura 3) e com baixa escolaridade (Figura 4).

Em 2017, os mais vulneráveis foram os motociclistas e ocupantes de automóveis (Tabela 1), tanto o Sudeste e São Paulo obtiveram a maior parte dos óbitos (Figura 2), no entanto as taxas de mortalidades foram superiores no Sul e Centro-Oeste, bem como os estados do Paraná e Mato Grosso. A maior parte das vítimas fatais eram homens (Tabela 2), não brancos (Tabela 4), jovens com idade entre 20 e 29 anos (Figura 3), e indivíduos de baixa a média qualificação (Figura 4).

Com isso, são identificadas semelhanças e diferenças entre as características das vítimas fatais de acidentes de trânsito terrestre. As semelhanças ocorrem na região e estado que apresentaram os maiores números de óbitos, pois ambos são os mais populosos no país, a maioria das pessoas serem do sexo masculino e jovem de 20 a 29 anos. As disparidades são referentes à classificação do óbito (maior parte eram pedestres depois motociclistas), as regiões e estados com as maiores taxas de mortalidade, a cor da pele e o nível de qualificação dos indivíduos.

Mesmo que as iniciativas públicas, como programas, medidas legislativas auxiliem para a redução do número de mortes devido ao tipo de acidente estudado, ainda são deficientes para a redução significativa do *quantum* de óbitos, necessitando assim a implantação de novos métodos e ações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo identificar e examinar de forma qualitativa as características dos óbitos que decorrem de acidentes de trânsito terrestre no Brasil, para os anos de 2000 e 2017. A



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

escolha pelo acidente de trânsito ocorreu devido esta ser uma das principais e significativas causas de óbitos em todo o mundo.

Inicialmente, foi possível constatar uma elevação no número de óbitos de 2000 para 2017, mas ao aprimorar a análise foi possível observar um aumento contínuo de 2000 a 2014, e a partir daí, houve sucessivas reduções até o ano de 2017.

Além disso, se verificou a existência de diferentes perfis das vítimas dos acidentes de trânsito terrestre para os anos selecionados. Em 2000, as vítimas mais fatais foram pedestres e ocupantes de automóveis; a maior parte residia na região Sudeste e estado de São Paulo, eram homens, brancos, jovens e com baixo nível educacional. No ano de 2017, os óbitos mais frequentes estavam relacionados aos motociclistas, principalmente devido ao aumento do número de motos fabricadas e ocupações que a utilizam como meio de transporte. Ainda, a maioria residia no Sudeste e São Paulo, eram homens, não brancos, jovens e com escolaridade de baixa a média.

Assim, ocorre uma mudança no país, seja pelo processo de modernização, a maior motorização, melhoria ou a introdução de medidas legislativas mais rigorosas para aqueles que utilizam as vias públicas, como por exemplos, o CTB, controle do limite de velocidade e a Lei Seca.

No entanto, algumas ações podem ser implantadas e/ou melhoradas, como programas de prevenção de acidentes de transporte para que ocorra uma diminuição das vítimas fatais; políticas específicas para os motociclistas, principalmente em relação aos indivíduos que trabalham com serviços de entrega e; medidas direcionadas a circulação do pedestre, como a iluminação, sinalização, introdução de passarelas e faixas, pois se caracteriza como um dos componentes mais vulneráveis.

É necessário um trabalho coletivo entre empresas privadas, organizações não governamentais, Administração Pública, especialmente os setores de Transporte, Direitos Humanos que objetivam mudanças sociais e econômicas que impactam diretamente na redução da mortalidade causada por acidentes de trânsito.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, S. M.; MELLO JORGE, M. H. P. Acidentes de transporte terrestre em cidade da Região Sul do Brasil: avaliação da cobertura e qualidade dos dados. **Cadernos de Saúde Pública**, v.17, n. 6, p.1149-1156, 2001.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS FABRICANTES DE MOTOCICLETAS, CICLOMOTORES, MOTONETAS, BICICLETAS E SIMILARES (ABRACICLO). **Balanco 2000**. Disponível em: <http://www.abraciclo.com.br/images/pdfs/Motocicleta/Balanco/2000-12-Resumo-MOTOCICLETAS.pdf>. Acesso em: 10/01/2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS FABRICANTES DE MOTOCICLETAS, CICLOMOTORES, MOTONETAS, BICICLETAS E SIMILARES (ABRACICLO). **Balanco 2017**. Disponível em: <http://www.abraciclo.com.br/images/pdfs/Motocicleta/Balanco/2017->



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

12\_Resumo\_MOTOCICLETAS.pdf. Acesso em: 10/01/2020.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: Uma introdução à teoria e aos métodos.** Porto: Porto Editora, 1994. 336 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM nº 737, de 16 de maio de 2001. Dispõe sobre a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 maio 2001. Seção 1e.

BRASIL. **Lei nº 11.705 de 19 de junho de 2008.** Dispõe sobre a inibição do consumo de bebidas alcoólicas por condutor de veículo automotor e dá outras providências, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111705.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111705.htm). Acesso em: 12/02/2020.

CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO (CTB). **Código de Trânsito Brasileiro: instituído pela Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997** - 1ª edição - Brasília: DENATRAN, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm). Acesso em: 20/01/2020.

DUARTE, E. C.; DUARTE, E.; SOUSA, M. C.; TAUIL, P. L.; MONTEIRO, R. A. Mortalidade por acidentes de transporte terrestre e homicídios em homens jovens das capitais das regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil, 1980-2005. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 17, n. 1, p. 7-20, 2008.

IMPrensa MERCADO & CONSUMO. **Número de entregadores cresce 104,2% devido ao desemprego.** Disponível em: <https://www.mercadoeconsumo.com.br/2019/07/24/numero-de-entregadores-cresce-1042-devido-ao-desemprego/>. Acesso em: 28/01/2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Frota de veículos**, 2020a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/22/28120>. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 25/01/2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados**, 2020b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp.html>. Acesso em: 25/01/2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito em aglomerações urbanas brasileiras. **Relatório Executivo.** Brasília: Ipea; 2003.

LADEIRA, R. M.; MALTA, D.C.; MORAIS NETO, O.L.; MONTENEGRO, M. M. S.; SOARES FILHO, A. M.; VASCONCELOS, C. H.; MOONEY, M.; NAGHAVI, M. Acidentes de transporte terrestre: estudo Carga Global de Doenças, Brasil e unidades federadas, 1990 e 2015. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 20, n.1, p. 157-170, 2017.

LIMA, M. V. N.; OLIVEIRA, R. Z.; LIMA, R. B.; OLIVEIRA, L. Z.; LIMA, A. P.; FUJII, F. N. Óbitos por Acidentes de Transporte Terrestre em município do noroeste do Paraná - Brasil.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade**, v. 9, n. 33, p 350-357, 2014.

MACHADO, C.; SALVADOR, F.; O'DWYER G. Serviço de Atendimento Móvel de Urgência: análise da política brasileira. **Revista de Saúde Pública**, v. 45, n. 3, p. 519-528, 2011.

MELLO JORGE, M. H. P.; KOIZUMI, M. S. Acidentes de trânsito no Brasil: um atlas de sua distribuição. **Revista da ABRAMET**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 52-58, 2008.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) [online]. Brasília [s.d.]. Disponível em: [http:// www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br). Acesso em: 10/01/2020.

NARDI A, C. F.; MALTA, D.C.; DUARTE, E.; GARCIA, L.P. Segurança no trânsito: tempo de resultados. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 24, n. 4, p.593-594, 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Relatório global sobre o estado da segurança viária 2015**. Genebra: Organização Mundial de Saúde; 2015. Disponível em: [https://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/road\\_safety\\_status/2015/Summary\\_GSRRS2015\\_POR.pdf](https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/Summary_GSRRS2015_POR.pdf). Acesso em 05/02/2020.

PAIXÃO, L. M. M. M.; GONTIJO, E. D.; MINGOTI, S. A.; COSTA, D. A. S.; FRICHE, A. A. L.; CAIAFFA, W. T. Óbitos no trânsito urbano: qualificação da informação e caracterização de grupos vulneráveis. **Caderno de Saúde Pública**, v. 31, n. sup, p. 1-15, 2015.

SANTOS, A. M.; RODRIGUES, R. A.; SANTOS, C. B.; CAMINITI, G. B. Distribuição geográfica dos óbitos de idosos por acidente de trânsito. **Escola Anna Nery**, v. 20, n. 1, p.130-137, 2016.

SOARES, D. F. P. P.; SOARES, D. A. Motociclistas vítimas de acidentes de trânsito em município da região Sul do Brasil. **Acta Scientiarum – Health Sciences**, v. 25, n.1, p. 87-94, 2003.

SOUZA, M. F. M.; MALTA, D. C.; CONCEIÇÃO, G. M. S.; SILVA, M. M. A.; GAZAL-CARVALHO, C.; MORAIS NETO, O.L. Análise descritiva e de tendência de acidentes de transporte terrestre para políticas sociais no Brasil. **Epidemiologia e Serviço de Saúde**, v. 16, n. 1, p. 33-44, 2007.

<sup>i</sup> Os dados referentes ao ano de 2017 são os mais recentes na ocasião desta pesquisa.

<sup>ii</sup> Os acidentes por meio de transporte terrestre (V01-V89) indicam o meio de transporte que foi utilizado pela vítima. Suas subdivisões permitem a especificação do contexto do acidente e a classificação do papel da vítima (DATASUS, 2020).

<sup>iii</sup> A Lei Seca foi implementada no ano de 2008 (BRASIL, 2008).



**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**TRANSFORMAÇÕES NA ESTRUTURA PRODUTIVA DO COREDE  
HORTÊNSIAS NO PERÍODO 1998-2018: UMA ANÁLISE A PARTIR DO  
QUOCIENTE LOCACIONAL**

**TRANSFORMATIONS IN THE PRODUCTIVE STRUCTURE OF COREDE  
HORTÊNSIAS IN THE PERIOD 1998-2018: A LOCATIONAL QUOTIENT  
ANALYSIS**

Andréia Daiane GRINGS<sup>1</sup>, Vanessa de Souza BATISTI<sup>2</sup>, Guilherme Tenher RODRIGUES<sup>3</sup>

**Resumo:** Com a intensificação do processo de globalização as transformações sociais, econômicas e territoriais trouxeram mudanças que refletem nas condições materiais de vida da população. E este processo acarreta diretamente no desenvolvimento de um determinado local ou região. Neste contexto, o artigo tem como objetivo verificar a transformação da estrutura produtiva do COREDE Hortênsias e utiliza como método o indicador Quociente Locacional (QL) de especialização produtiva. A escolha da região justifica-se pelo viés turístico e pelas potencialidades existentes nas localidades em análise. No que diz respeito aos períodos selecionados de 1998 a 2018, foram calculados os QLs de empregos e de estabelecimentos, e estes foram analisados tendo como base teórica o desenvolvimento local endógeno. Observou-se, para o COREDE Hortênsias, uma mudança estrutural voltada para a especialização das atividades relacionadas ao Turismo, particularmente no Eixo produtivo Gramado-Canela-Nova Petrópolis.

**Palavras-chave:** Estrutura produtiva. Especialização produtiva. Quociente Locacional. Transformações territoriais. COREDE Hortênsias.

**Abstract:** With the intensification of the globalization process, the social, economical and territorial transformations brought changes that reflect in the material conditions of life of the population. And this process directly leads on the development of a specific place or region. In this context, the article aims to verify the transformation of the productive structure of the COREDE Hortênsias and uses as method the Locational Quotient (LQ) of productive specialization. The choice of the region is justified by the tourist bias and the potential existent in the locations under analysis. With regard to the selected periods from 1998 to 2018, the LQs for jobs and establishments were calculated, and these were analyzed based on theoretical basis and endogenous local development. It was observed, for COREDE Hortênsias, a structural change turned to the specialization of activities related to Tourism, particularly in the Gramado-Canela-Nova Petrópolis axis.

**Keywords:** Productive structure. Productive specialization. Locational Quotient. Territorial Transformations. COREDE Hortênsias.

<sup>1</sup> Graduada pela Universidade do Rio dos Sinos (UNISINOS). E-mail: [andreia\\_daiane\\_grings@hotmail.com](mailto:andreia_daiane_grings@hotmail.com).

<sup>2</sup> Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Professora na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). E-mail: [vbatisti@unisinobr.br](mailto:vbatisti@unisinobr.br).

<sup>3</sup> Graduado pela Universidade do Rio dos Sinos (UNISINOS). E-mail: [guitenherr@gmail.com](mailto:guitenherr@gmail.com).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo verificar o processo de transformação produtiva do COREDE Hortênsias, nos anos de 1998, 2008 e 2018. O pano de fundo teórico que embasa a pesquisa diz respeito às transformações produtivas que permitem que um Local ou uma Região cresça e se desenvolva “de dentro para fora”, ou seja, de forma endógena.

O desenvolvimento endógeno diz respeito ao processo de transformação de determinado território, realizado pela comunidade local, utilizando recursos locais e que trazem resultados para o território e sua população. Conforme Vázquez Barquero (2001), trata-se de um processo de crescimento econômico e de mudança estrutural que resulta na melhora da condição de vida da população local. “O desenvolvimento regional consiste em um processo de mudança estrutural localizada (em um âmbito territorial denominado ‘região’) que se associa a um permanente processo de progresso da própria região (...)”. (BOISIER, 2016, p. 29-30, tradução nossa). E, por mudança estrutural, entende-se a alteração da estrutura produtiva regional.

Para tanto, a verificação das mudanças na estrutura produtiva regional foi realizada a partir da análise do cálculo e da hierarquização de Quocientes Locacionais (QLs), de empregos e de estabelecimentos das atividades econômicas da região, os quais são indicadores de especialização produtiva. A região *locus* de estudo é o COREDE Hortênsias, composta por sete municípios localizados entre a Região Metropolitana de Porto Alegre e a Serra Gaúcha.

Este artigo conta com cinco capítulos, contando com esta Introdução. No segundo capítulo são apresentados os aspectos metodológicos para realização do estudo. O terceiro capítulo traz os aportes teóricos que embasam o estudo, abordando temas como o Desenvolvimento Endógeno, a Mudança Estrutural, a Estrutura Produtiva. No quarto capítulo apresentam-se os resultados do estudo, para no quinto e último capítulo chegar às considerações finais.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para se atingir o objetivo de verificar indícios do processo de transformação produtiva do COREDE Hortênsias nos últimos 20 anos, realizou-se o cálculo e a hierarquização de Quocientes Locacionais (QLs) de empregos e de estabelecimentos. Localizada na porção nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, a região *locus* de estudo é o COREDE Hortênsias, que engloba os municípios de Cambará do Sul, Canela, Gramado, Jaquirana, Nova Petrópolis, Picada Café e São Francisco de Paula. Distante 120 km da capital Porto Alegre, esta região conta com uma extensão geográfica de 6.257,58 km<sup>2</sup>, uma população total de 142.455 habitantes (IBGE, 2018).

Este estudo envolveu na sua coleta a pesquisa em base de dados. Foram consultadas as seguintes bases: (a) DEE-Dados do Departamento de Economia e Estatística (DEE-RS) da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Rio Grande do Sul <http://feedados.fee.tche.br/feedados/>; e (b) Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), no Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho (PDET) do Ministério da Economia <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>.

Para a análise, os dados secundários foram calculados, tabulados e analisados com auxílio do programa Microsoft Excel, a partir da elaboração de tabelas. No que tange à questão temporal,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

optou-se em analisar os dados das atividades econômicas em três períodos– 1998, 2008 e 2018. Já para as Atividades Econômicas utilizou-se o Grupo (3 dígitos) da Classificação Nacional de Atividades Econômicas 95 (CNAE 1.0), por esta apresentar maior periodicidade de dados para análise, sendo possível verificar a evolução da estrutura produtiva regional, tendo como base o total de empregos e estabelecimentos do COREDE Hortênsias.

O indicador utilizado para verificar o processo de transformação produtiva do COREDE Hortênsias, ao longo do tempo, é o Quociente Locacional (QL) de especialização produtiva. Segundo Paiva (2006, p. 91), “(...) a especialização comporta, pelo menos, dois sentidos: o de qualidade e acuidade superior e o de dedicação exclusiva”. O QL é uma medida de especialização a qual demonstra quantas vezes certo setor (aqui no caso Grupo CNAE 95 de Atividade Econômica) é mais ou menos importante para uma região analisada (o COREDE Hortênsias), em comparação com uma região de referência maior (o Estado do RS). A forma de cálculo do QL Emprego é a seguinte:

$$QL = \frac{E_{ij} / E_{Tj}}{E_{iT} / E_{TT}} = \frac{E_{ij} / E_{iT}}{E_{Tj} / E_{TT}}$$

Onde:

$E_{ij}$  = emprego do setor  $i$  na região  $j$ ;

$E_{Tj}$  = emprego total (em todos os setores considerados) na região  $j$ ;

$E_{iT}$  = emprego do setor  $i$  em todas as regiões;

$E_{TT}$  = emprego total em todas as regiões.

Para interpretar este indicador, o valor de referência é um (1,00). Sempre que o QL for maior que um (1,00), isso significa que o setor “ $i$ ” na região “ $j$ ” é mais importante na região do que na região de referência (aqui no caso o Estado), formada pela região “ $j$ ” e por todas as demais regiões. Ou seja, neste caso, a região “ $j$ ” é especializada relativamente no setor “ $i$ ”; isto é, o setor “ $i$ ” pode ser considerado como um polo de especialização relativa na região de referência. Já quando o quociente locacional é menor do que um (1,00), a região “ $j$ ” não é especializada no setor “ $i$ ”, em comparação à região de referência. (PAIVA, 2006; 2013).

Adicionalmente ao cálculo do QL do emprego, também foi calculado o QL de estabelecimentos, ou seja, a participação percentual de empresas na ativa em determinado setor. A forma de cálculo deste QL é a mesma do QL de emprego, bastando substituir os dados de empregos pelo de estabelecimentos. Tendo em vista que vivenciamos a intensificação da globalização e com ela, da flexibilização no mercado de trabalho, o cálculo do quociente locacional dos estabelecimentos corrobora a análise do processo de mudança da estrutura produtiva regional.

## APORTES TEÓRICOS: DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E A TRANSFORMAÇÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA

Entende-se, conceitualmente, desenvolvimento endógeno como a capacidade de transformar o sistema socioeconômico de um determinado local, além da habilidade de reagir aos desafios



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

externos (GARÓFOLI, 1995). Pode também ser compreendido “(...) como um processo de crescimento econômico e de mudança estrutural, liderado pela comunidade local ao utilizar seu potencial de desenvolvimento, que leva à melhoria do nível de vida da população”. (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 41).

Do ponto de vista regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação 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. (AMARAL FILHO, 2001, p. 262)

De acordo com Vázquez Barquero (2007), uma das questões centrais do desenvolvimento, considerando uma perspectiva de transformação da economia de um país ou território, é justamente a identificação dos mecanismos facilitadores de crescimento e mudança estrutural. Tais mecanismos são endógenos aos processos de acumulação de capital e, por isso, explicam o desenvolvimento econômico. Estes fatores são, entre outros, a organização da produção, onde mais importante que o tamanho, é a relação entre elas; as inovações e difusão do conhecimento, que quando aplicado, pode gerar economias externas às empresas e internas ao sistema; o desenvolvimento urbano do território, onde as cidades podem ser consideradas espaço do desenvolvimento endógeno; por fim, a densidade institucional, onde os territórios que dispõem de um sistema institucional evoluído e complexo favorecem o desenvolvimento econômico (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001; 2006; 2007).

A mudança estrutural é a alteração da estrutura produtiva de uma economia (local, regional ou nacional) e pode ser considerada como elemento central do processo de desenvolvimento econômico (DOSI; PAVITT; SOETE, 1990). Joseph Shumpeter aborda o tema com o seu conceito de “destruição criadora”, que diz respeito à dinâmica capitalista e ao surgimento de novos setores na economia, baseados na criação e difusão de inovações no mercado. Dessa forma, a inovação é fator-chave da mudança estrutural, e ela, por sua vez, possibilita ao local a desenvolver-se a partir de dentro. Assim, a mudança na estrutura econômica existente pode ser considerada o *start* de qualquer processo de desenvolvimento econômico. De acordo com Dosi, Pavitt e Soete (1990), ela sustenta o desenvolvimento ao diversificar a economia e incrementar a participação na estrutura produtiva, dos setores de maior intensidade em conhecimentos e com maior taxa de crescimento da demanda.

Já por estrutura produtiva compreende-se a composição de setores e subsetores, segmentos ou ramos de qualquer economia, seja ela local, regional, estadual, nacional ou supranacional (BUARQUE, 2008). Ademais, uma das classificações setoriais mais utilizadas foi o modelo proposto pelo economista britânico Colin Clark, na década de 1930. Eles foram baseados na sua teoria das três idades: a Primária, baseada nas atividades Agrícolas; a Secundária, calcada nas atividades Industriais de manufatureiras; e a Terciária, na qual se destacavam as atividades Pós-industriais ou de serviços. Mais recentemente, há uma ampliação na classificação dos três setores básicos da economia, que inclui mais um setor: o quaternário.

Michèle Debonneuil (2007) define o setor quaternário como um setor econômico formado por atividades do setor secundário e do terciário, que produz “serviços que incorporam produtos”. Pode-se considerar que este setor abrange desde atividades de geração e troca de informações, educação, pesquisa e desenvolvimento, telecomunicações, serviços administrativos, entre



OBSERVADR





outras. Também considera-se parte deste setor quaternário atividades ligadas à cultura e ao lazer e entretenimento, como as de Turismo, que fazem parte da vida social e econômica de uma comunidade regional; refletindo as aspirações das pessoas de desfrutar de novos lugares, conhecer culturas diferentes, beneficiar-se de uma atividade ou descansar longe de sua residência ou local de trabalho. Do ponto de vista econômico, o Turismo é uma atividade produtiva contínua, geradora de renda, que se submete às leis econômicas e intercede nos diversos segmentos da economia, repercutindo em outras atividades produtivas através do seu efeito multiplicador (BENI, 2001).

Com a intensificação do processo de globalização, a indústria vem perdendo representatividade a nível mundial nas economias, principalmente com o aumento da importância relativa dos serviços e o processo de desindustrialização das economias. A mudança nos produtos e serviços produzidos por certa economia também é um aspecto a ter em conta nos processos de mudança estrutural. “A mudança da estrutura produtiva, com a criação de novos produtos e serviços, especialmente as atividades terciárias e quaternárias, permite reduzir o impacto ambiental e as pressões do processo econômico sobre os ecossistemas” (BUARQUE, 2008, p. 17-18).

Assim, na próxima seção apresentam-se os resultados dos cálculos dos QIs de empregos e estabelecimentos e sua hierarquização (dos maiores para os menores quocientes) para identificação das especializações produtivas, bem como a verificação das suas alterações ao longo dos anos (1998 a 2018) do COREDE Hortênsias, possibilita identificar indícios se ocorreu e/ou ainda ocorre um processo de mudança estrutural no COREDE e as possíveis implicações desta mudança.

## APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS: TRANSFORMAÇÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA DO COREDE HORTÊNSIAS

Neste capítulo apresentam-se os resultados identificados do processo de transformação da estrutura produtiva do COREDE Hortênsias, entre os anos de 1998, 2008 e 2018, considerando os QIs de Empregos e de Estabelecimentos. Contudo, antes de apresentar os resultados da análise da evolução da especialização produtiva ao longo do tempo, apresenta-se brevemente o COREDE Hortênsias e algumas de suas particularidades microrregionais.

Tabela 1 – Dados demográficos e econômicos dos municípios do COREDE Hortênsias (2015, 2017 e 2018)

Municípios	Área (km <sup>2</sup> )	População (hab)	PIB (R\$ mil)	PIBpc (R\$ / hab)
	2015	2018	2017	2017
Cambará do Sul	1.208,65	6.292	148.646,57	22.252,48
Canela	253,77	45.054	1.001.465,15	23.256,35
Gramado	237,83	37.848	1.720.060,77	49.078,69
Jaquirana	907,94	4.065	68.294,78	16.726,62
Nova Petrópolis	291,30	22.400	762.695,67	36.889,75
Picada Café	85,15	5.687	293.085,29	52.383,43
São Francisco de Paula	3.272,95	21.109	602.431,24	27.788,70
<b>COREDE Hortênsias</b>	<b>6.257,58</b>	<b>142.455</b>	<b>4.596.679,48</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de dados do DEE-Dados (2020).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Na Tabela 1, verifica-se a distribuição demográfica regional, bem como algumas informações econômicas (PIB e PIB *per capita*). No ano de 2018, Canela representava 32% do total populacional da região, seguida por Gramado com 27% e Nova Petrópolis e São Francisco de Paula com 16% e 15% respectivamente. Cambará do Sul, Jaquirana e Picada Café, por outro lado, concentravam apenas 11% do total da população do COREDE Hortênsias.

Já a composição representativa do PIB revela outra hierarquia. Em 2017, Gramado contabilizava 37% do PIB regional, acompanhado por Canela com 22% e Nova Petrópolis com 17%. Os demais municípios concentravam 24% da produção interna bruta da região. Todavia, se analisado o PIB *per capita* de 2017 de forma decrescente, Picada Café se encontra em primeiro lugar, passando para Gramado e depois Nova Petrópolis.

Tabela 2 – Composição % do Valor Agregado Bruto (VAB) dos municípios do COREDE Hortênsias (2017)

Municípios	Composição % do VAB				
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Adm. Pública	Impostos
Cambará do Sul	23,89%	16,89%	28,99%	22,76%	7,48%
Canela	0,79%	16,40%	54,05%	20,18%	8,59%
Gramado	0,89%	14,95%	60,03%	12,91%	11,21%
Jaquirana	28,79%	6,49%	30,25%	30,65%	3,82%
Nova Petrópolis	4,97%	25,65%	45,05%	12,81%	11,52%
Picada Café	2,07%	53,97%	22,04%	10,50%	11,41%
São Francisco de Paula	33,89%	8,06%	36,52%	16,19%	5,34%
<b>COREDE Hortênsias</b>	<b>7,10%</b>	<b>18,56%</b>	<b>49,29%</b>	<b>15,34%</b>	<b>9,70%</b>

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de dados do DEE-Dados (2020).

Já a Tabela 2 mostra a composição percentual do VAB dos municípios e do COREDE no ano de 2017. Observa-se que a Agropecuária representava 23,9% do VAB em Cambará do Sul, 28,8% em Jaquirana e 33,9% em São Francisco de Paula. Inclusive, para este último município, o setor primário possuía aproximadamente a mesma capacidade de geração de valor que o setor de serviços. Picada Café e Nova Petrópolis se destacavam no setor secundário, com representação de 53,9% e 25,6%, respectivamente. Contudo, a indústria na economia novapetropolitana ocupava o segundo lugar como principal atividade agregadora de valor, deixando espaço apenas para o setor de serviços, ao contrário do que se verificava na composição picadense. O setor de serviços, em contrapartida, possuía relativa importância nos municípios de Gramado e Canela, com representações respectivas de 60% e 54%. Por fim, a Administração Pública contabilizava 30,6% do VAB de Jaquirana, 22,7% do de Cambará do Sul e 20,2% do VAB canelense.

De acordo com os dados extraídos da RAIS para o ano de 2018, em especial aqueles relacionados ao número de vínculos por atividade econômica, identificou-se três características produtivas distintas dentre os municípios constituintes do COREDE Hortênsias. Estas características foram divididas em três eixos (ver Figura 1), segundo as atividades de maior contratação no mercado de trabalho formal de cada município. É importante destacar que não necessariamente a atividade que mais contratou pessoas foi aquela que mais possuía estabelecimentos.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

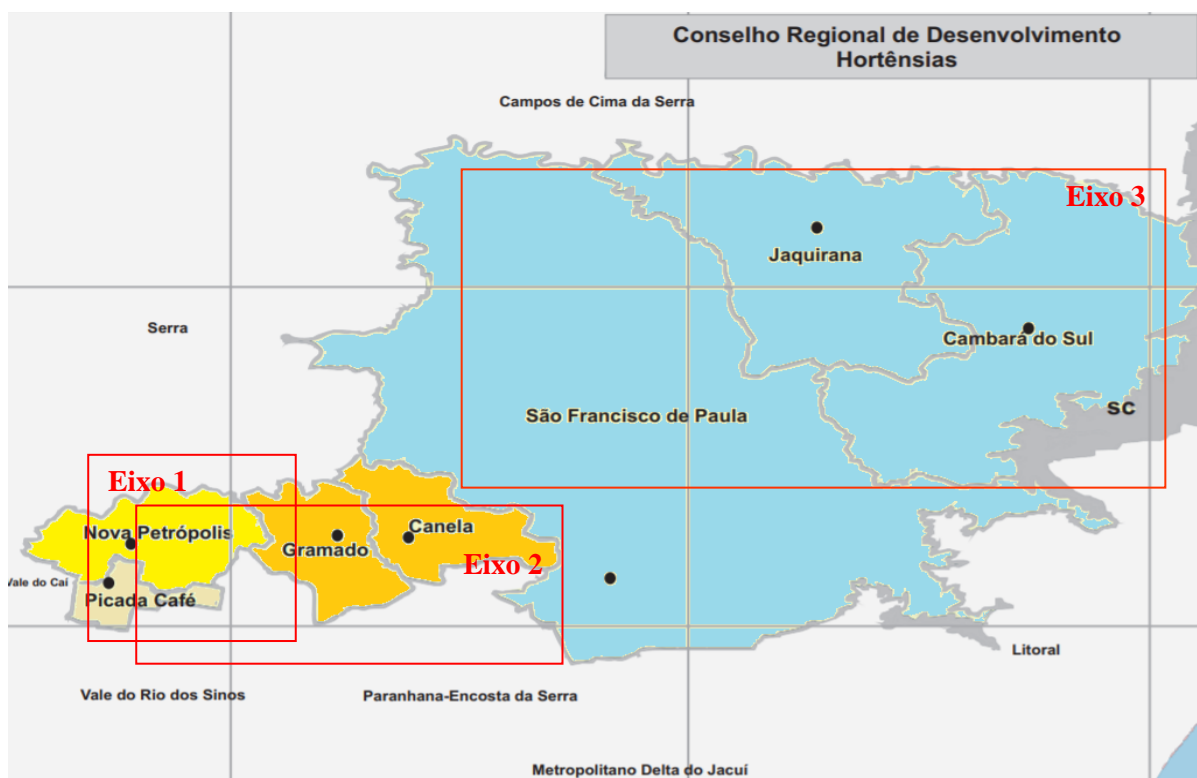
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O primeiro eixo, **Picada Café-Nova Petrópolis**, apresenta ainda nexos produtivos com o Vale dos Sinos, visto que as atividades do setor calçadista ainda possuem importância no total de contratações formais destes municípios, em Picada Café especialmente, haja vista que dos demais municípios do COREDE Hortênsias, este é o que está mais próximo geograficamente do Vale dos Sinos.

O segundo eixo, **Nova Petrópolis-Gramado-Canela**, se caracteriza pelas atividades de comércio, hotelaria, restaurantes e construção civil. O turismo é o principal indutor do crescimento destas cidades, impulsionando as contratações não só nos setores anteriormente citados, como também nos parques de diversão, parques temáticos e demais atividades relacionadas ao lazer. Para Gramado, o turismo é o maior conector entre as atividades remanescentes do setor secundário, como a fabricação de móveis e chocolates. Já em Canela, os serviços especializados em viagens e a construção civil estão conectados com as crescentes demandas turísticas dos últimos anos. Nova Petrópolis aparece novamente, pois ela se encontra em uma transição para um modelo de desenvolvimento calcado em iniciativas locais com base no turismo.

O terceiro eixo produtivo da região das Hortênsias, **São Francisco de Paula-Cambará do Sul-Jaquirana**, se destaca pelas atividades de extração e desdobramento de madeira (serrarias) e pelos cultivos permanentes e temporários, em especial de hortaliças, de maçãs e de batatas. Cambará do Sul apresentou um importante crescimento nas contratações dos hotéis. Já São Francisco de Paula aumentou os postos de trabalho formais nos restaurantes.

Figura 1 – Mapa dos Municípios e Eixos do COREDE Hortênsias



Fonte: Adaptada pelos autores, a partir do Conselho Regional de Desenvolvimento do COREDE Hortênsias (2017).



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A **administração pública** é, em todos os municípios da região, uma das maiores contratantes. Em Canela e São Francisco de Paula ela é a atividade com o maior número de admissões no ano de 2018. Esta informação abre discussão para trabalhos que busquem entender as necessidades de uma presença robusta da máquina pública nos municípios, caracterizando suas principais demandas e seu papel, aparentemente central, no desenvolvimento das localidades. Esquemáticamente:

- **Eixo 1 – Picada Café-Nova Petrópolis:** indústria de transformação trabalho-intensiva (calçados, móveis, vestuário);
- **Eixo 2 – Nova Petrópolis-Gramado-Canela:** serviços turísticos e construção civil;
- **Eixo 3 – São Francisco de Paula-Cambará do Sul-Jaquirana:** extração de madeira, serrarias de desdobramento da madeira e setor primário (cultivos temporários e permanentes).

## Quociente Locacional de Empregos do COREDE Hortênsias

No ano de 1998, as cinco atividades econômicas regionais com maior QL para empregos (ver Quadro 1) pertenciam ao setor secundário, com destaque para a fabricação de celulose e outras pastas para a fabricação de papel (26,79) em Cambará do Sul; fabricação de tecidos e artigos de malha (13,09) no eixo Nova Petrópolis-Gramado; e desdobramento de madeira (12,21), distribuída geograficamente entre Canela, São Francisco de Paula, Cambará do Sul e Jaquirana.

Em 2008, há dois grupos que se destacam como atividades de especialização. O primeiro encontra-se nos vínculos formais de trabalho no setor de elaboração de combustíveis nucleares, isto é, havia apenas 2 contratados no estado do Rio Grande do Sul, sendo estes localizados em São Francisco de Paula. Já o segundo, fabricação de cronômetros e relógios, contabilizavam apenas 5 empregos no estado e uma delas se localizava em Gramado.

Salvo estas duas observações, verifica-se para o ano de 2008 a presença do setor terciário nas atividades de maior QL. Com um resultado de 21,65, a fabricação de celulose e outras pastas para a fabricação de papel permanecia entre as atividades de destaque, exclusivamente encabeçada por Cambará do Sul. Em seguida, elencam-se os serviços em estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento temporário (10,30), sobretudo no município de Gramado; e, por último, o desdobramento de madeira também permanece, com um quociente locacional de 10,00, geograficamente concentrado em Cambará do Sul, com *spillovers* em São Francisco de Paula e Jaquirana.

Dez anos depois, em 2018, observa-se a maior mudança nas atividades de maior QL no COREDE Hortênsias. Dentre os cinco maiores resultados, três pertenciam ao setor de serviços. Em primeiro lugar se encontra a produção e distribuição de gás através de tubulações (23,83), com 84 empregos em São Francisco de Paula, representando 36% do total de vínculos do estado. Em seguida, as atividades de bibliotecas, arquivos, museus e outras atividades culturais (19,52), especialmente voltadas para o setor turístico, concentravam 29,5% dos 193 empregos sul-rio-grandenses (50 em Gramado e 7 em Canela). Por fim, os estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento temporário ficaram em terceiro lugar, com um QL de 13,72. O COREDE Hortênsias concentrava 21% do total estadual (como pode ser observado no Quadro 2), com destaque para Gramado que representou 16% dos vínculos sul-rio-grandenses neste setor em 2018.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Quadro 1 – Dez Atividades com Maior Quociente Locacional de Empregos no COREDE Hortênsias (1998, 2008 e 2018)

Código	Descrição	QL1998	Código	Descrição	QL2008	Código	Descrição	QL2018
211	Fabricação de celulose e outras pastas para a fabricação de papel	<b>26,79</b>	233	Elaboração de combustíveis nucleares	<b>74,00</b>	402	Produção e distribuição de gás através de tubulações	<b>23,83</b>
177	Fabricação de tecidos e artigos de malha	<b>13,09</b>	211	Fabricação de celulose e outras pastas para a fabricação de papel	<b>21,65</b>	925	Atividades de bibliotecas, arquivos, museus e outras atividades culturais	<b>19,52</b>
201	Desdobramento de madeira	<b>12,21</b>	335	Fabricação de cronômetros e relógios	<b>14,80</b>	551	Estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento temporário	<b>13,72</b>
212	Fabricação de papel, papelão liso, cartolina e cartão	<b>10,87</b>	551	Estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento temporário	<b>10,73</b>	622	Transporte aéreo, não regular	<b>11,59</b>
331	Fabricação de aparelhos e instrumentos para usos médicos hospitalares, odontológicos e de laboratórios e aparelhos ortopédicos	<b>10,02</b>	201	Desdobramento de madeira	<b>10,00</b>	201	Desdobramento de madeira	<b>9,92</b>
12	Horticultura e produtos de viveiro	<b>9,53</b>	177	Fabricação de tecidos e artigos de malha	<b>8,22</b>	212	Fabricação de papel, papelão liso, cartolina e cartão	<b>9,85</b>
551	Estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento temporário	<b>9,23</b>	212	Fabricação de papel, papelão liso, cartolina e cartão	<b>7,84</b>	111	Extração de petróleo e gás natural	<b>9,01</b>
352	Construção, montagem e reparação de veículos ferroviários	<b>7,81</b>	202	Fabricação de produtos de madeira, cortiça e material trançado exceto móveis	<b>6,71</b>	177	Fabricação de tecidos e artigos de malha	<b>7,28</b>
361	Fabricação de artigos do mobiliário	<b>7,77</b>	361	Fabricação de artigos do mobiliário	<b>6,45</b>	633	Atividades de agências de viagens e organizadores de viagem	<b>6,30</b>
372	Reciclagem de sucatas não metálicas	<b>7,44</b>	284	Fabricação de artigos de cutelaria, de serralheria e ferramentas manuais	<b>5,09</b>	12	Horticultura e produtos de viveiro	<b>5,19</b>

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da RAIS (2020).



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Quadro 2 – Dez Atividades com Maior QL de Empregos no COREDE Hortênsias, com os Números Absolutos de Empregos e sua Representação % nos Empregos do RS (2018)

Código	Grupo CNAE 95	Empregos COREDE Hortênsias	Empregos RS	%Hortênsias / RS
402	Produção e distribuição de gás através de tubulações	84	233	36,05%
925	Atividades de bibliotecas, arquivos, museus e outras atividades culturais	57	193	29,53%
551	Estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento temporário	3.858	18.580	20,76%
622	Transporte aéreo, não regular	10	57	17,54%
201	Desdobramento de madeira	1.015	6.762	15,01%
212	Fabricação de papel, papelão liso, cartolina e cartão	145	973	14,90%
111	Extração de petróleo e gás natural	3	22	13,64%
177	Fabricação de tecidos e artigos de malha	403	3.656	11,02%
633	Atividades de agências de viagens e organizadores de viagem	442	4.636	9,53%
12	Horticultura e produtos de viveiro	208	2.648	7,85%

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da RAIS (2020).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Conclui-se, a partir da sistematização dos dados de 2018, que o COREDE Hortênsias possui especialização em relação aos empregos em atividades que abrangem diferentes setores, comparativamente ao Estado do RS como um todo. A região é 19 vezes mais especializada em atividades de bibliotecas, arquivos, museus e outras atividades culturais; 13 vezes mais especializada em estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento temporário; e 6 vezes mais nas atividades de agências de viagens e organizadores de viagem se comparadas com o Rio Grande do Sul. No setor industrial, observa-se uma especialização 9,9 vezes maior que a estadual em atividades de desdobramento de madeira; 9,8 vezes maior na fabricação de papel, papelão liso, cartolina e cartão; 9 vezes maior na extração de petróleo e gás natural; e 7 vezes mais especializada na fabricação de tecidos e artigos de malha. Por fim, para o setor primário, a horticultura e produtos de viveiro regional é 5 vezes mais especializada que o restante da economia sul-rio-grandense.

## Quociente Locacional de Estabelecimentos do COREDE Hortênsias

Em 1998, conforme dados apresentados no Quadro 3, a fabricação de tecidos e artigos de malha era a atividade com maior QL (14,60). O Corede das Hortênsias concentravam 133 das 557 unidades do estado (ver Quadro 4). A fabricação de celulose e outras pastas para a fabricação de papel aparece em seguida com um quociente locacional de 12,23, com destaque para Cambará do Sul que obtinha um dos 5 estabelecimentos do estado. A construção, montagem e reparação de veículos ferroviários (10,19) aparecem em terceiro lugar com um estabelecimento em Gramado. Havia seis unidades no estado naquele ano. Ademais, a indústria de transformação estava presente se observada as demais atividades, cita-se: fabricação de automóveis, caminhonetas e utilitários; desdobramento de madeira; fabricação de papel, papelão liso, cartolina e cartão; e fabricação de artigos do mobiliário.

No ano de 2008, as cinco atividades com maior QL de estabelecimentos eram, salvo as mesmas observações apresentadas para o QL vínculos deste ano: fabricação de tecidos e artigos de malha (11,72), com destaque para Nova Petrópolis; fabricação de celulose e outras pastas para a fabricação de papel (10,68), exclusivamente em Cambará do Sul; silvicultura, exploração florestal e serviços relacionados (6,82), especialmente em São Francisco de Paula; estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento temporário (6,71), com destaque para Gramado; e fabricação de cimento (6,68) com localização também no município gramadense.

Em 2018, destacam-se a fabricação de celulose e outras pastas para a fabricação de papel (16,90) em Cambará do Sul; as atividades de bibliotecas, arquivos, museus e outras atividades culturais (14,26) no eixo turístico Gramado-Canela; a fabricação de tecidos e artigos de malha (11,85), em especial no município de Nova Petrópolis; e os estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento temporário (7,45), também no eixo turístico Gramado-Canela. A extração de petróleo e gás natural aparece em primeiro lugar, visto que dos três estabelecimentos do Rio Grande do Sul, um se localizava no município de Cambará do Sul.



**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Quadro 3 – Dez Atividades com Maior Quociente Locacional de Estabelecimentos no COREDE Hortênsias (1998, 2008 e 2018)

Código	Descrição	QL1998	Código	Descrição	QL2008	Código	Descrição	QL2018
177	Fabricação de Tecidos e Artigos de Malha	<b>14,60</b>	233	Elaboração de Combustíveis Nucleares	<b>53,41</b>	111	Extração de Petróleo e Gás Natural	<b>16,90</b>
211	Fabricação de Celulose e Outras Pastas para a Fabricação de Papel	<b>12,23</b>	335	Fabricação de Cronômetros e Relógios	<b>26,70</b>	211	Fabricação de Celulose e Outras Pastas para a Fabricação de Papel	<b>16,90</b>
352	Construção, Montagem e Reparação de Veículos Ferroviários	<b>10,19</b>	177	Fabricação de Tecidos e Artigos de Malha	<b>11,72</b>	925	Atividades de Bibliotecas, Arquivos, Museus e Outras Atividades Culturais	<b>14,26</b>
341	Fabricação de Automóveis, Caminhonetas e Utilitários	<b>8,73</b>	211	Fabricação de Celulose e Outras Pastas para a Fabricação de Papel	<b>10,68</b>	177	Fabricação de Tecidos e Artigos de Malha	<b>11,85</b>
201	Desdobramento de Madeira	<b>7,27</b>	21	Silvicultura, Exploração Florestal e Serviços Relacionados	<b>6,82</b>	551	Estabelecimentos Hoteleiros e Outros Tipos de Alojamento Temporário	<b>7,45</b>
212	Fabricação de Papel, Papelão Liso, Cartolina e Cartão	<b>7,19</b>	551	Estabelecimentos Hoteleiros e Outros Tipos de Alojamento Temporário	<b>6,71</b>	402	Produção e Distribuição de Gás Através de Tubulações	<b>7,24</b>
361	Fabricação de Artigos do Mobiliário	<b>5,40</b>	262	Fabricação de Cimento	<b>6,68</b>	21	Silvicultura, Exploração Florestal e Serviços Relacionados	<b>6,51</b>
551	Estabelecimentos Hoteleiros e Outros Tipos de Alojamento Temporário	<b>5,12</b>	201	Desdobramento de Madeira	<b>4,15</b>	622	Transporte Aéreo, não Regular	<b>6,34</b>
223	Reprodução de Materiais Gravados	<b>3,60</b>	361	Fabricação de Artigos do Mobiliário	<b>4,12</b>	201	Desdobramento de Madeira	<b>3,85</b>
282	Fabricação de Tanques, Caldeiras e Reservatórios Metálicos	<b>3,60</b>	212	Fabricação de Papel, Papelão Liso, Cartolina e Cartão	<b>3,81</b>	633	Atividades de Agências de Viagens e Organizadores de Viagem	<b>3,66</b>

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da RAIS (2020).



OBSERVADR





Quadro 4 – Dez Atividades com Maior QL de Estabelecimentos no COREDE Hortênsias, com Números Absolutos de Estabelecimentos e sua Representação % nos Estabelecimentos do RS (2018)

Código	Grupo CNAE 95	Estab. Corede Hortênsias	Estab. RS	% Hortênsias/RS
111	Extração de Petróleo e Gás Natural	1	3	33,33%
211	Fabricação de Celulose e Outras Pastas para a Fabricação de Papel	1	3	33,33%
925	Atividades de Bibliotecas, Arquivos, Museus e Outras Atividades Culturais	9	32	28,13%
177	Fabricação de Tecidos e Artigos de Malha	72	308	23,38%
551	Estabelecimentos Hoteleiros e Outros Tipos de Alojamento Temporário	297	2.021	14,70%
402	Produção e Distribuição de Gás Através de Tubulações	1	7	14,29%
21	Silvicultura, Exploração Florestal e Serviços Relacionados	82	639	12,83%
622	Transporte Aéreo, não Regular	1	8	12,50%
201	Desdobramento de Madeira	71	935	7,59%
633	Atividades de Agências de Viagens e Organizadores de Viagem	67	927	7,23%

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da RAIS (2020).

Conclui-se que no ano de 2018, o COREDE Hortênsias concentrava 16 vezes mais estabelecimentos de extração de petróleo e gás natural, bem como para fabricação de celulose e outras pastas para a fabricação de papel do que o estado. Da mesma forma, a região concentrava 14 vezes mais estabelecimentos das atividades de bibliotecas, arquivos, museus e outras atividades culturais; 12 vezes mais estabelecimentos especializados na fabricação de tecidos e artigos de malha; 7 vezes mais estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento temporário; e 6 vezes mais unidades de silvicultura, exploração florestal e serviços relacionados do que o Rio Grande do Sul.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo conclui, segundo a definição de Dosi, Pavitt e Soete (1990), que a mudança estrutural é a alteração da estrutura produtiva de uma economia (local, regional ou nacional) e isto se verifica para o COREDE Hortênsias, o qual manifestou uma mudança nos últimos vinte anos para uma especialização nas atividades relacionadas ao Turismo. A título de exemplo, a região é 19 vezes mais especializada em atividades de bibliotecas, arquivos, museus e outras atividades culturais; 13 vezes mais especializada em estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento temporário; e 6 vezes mais nas atividades de agências de viagens e organizadores de viagem se comparada com o Rio Grande do Sul. Todavia, esta especialização está geograficamente concentrada em três dos sete municípios da região, especificamente no Eixo 2 (Nova Petrópolis-Gramado-Canela).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Os quocientes locacionais para vínculos e estabelecimentos também apontam a especialização regional em atividades do setor primário e secundário, como a atuação 9,9 vezes mais especializada em atividades de desdobramento de madeira e 5 vezes mais na horticultura e produtos de viveiro, geograficamente localizadas no Eixo 3 (São Francisco de Paula-Cambará do Sul-Jaquirana). Ademais, verifica-se a importância relativa da fabricação de tecidos e artigos de malha, com um QL maior que 7, em particular no Eixo 1 (Picada Café-Nova Petrópolis).

Outro ponto relevante é a capacidade de acumulação de capital regional segundo as atividades. Observa-se que no Eixo 2, composto por municípios que produzem serviços quaternários, isto é, atividades ligadas à cultura e ao lazer e entretenimento (Turismo), produzia-se os maiores PIBs regionais do ano de 2017. Já as atividades de geração e troca de informações, educação, pesquisa e desenvolvimento, telecomunicações e serviços administrativos podem estar relacionadas com a forte presença da administração pública em todos os municípios da região. Mas, conforme informado anteriormente, estes dados abrem discussão para trabalhos que busquem entender as necessidades de uma presença robusta da máquina pública nos municípios, caracterizando suas principais demandas e seu papel, aparentemente central, no desenvolvimento das localidades.

## REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 261 – 286, Jun. 2001.

BENI, Mário Carlos. **Análise Estrutural do Turismo**. 5ª edição. São Paulo: Senac, 2001. 516 pg.

BOISIER, S. Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando? In: NOGUERA, J. (ed.). **La visión territorial y sostenible del desarrollo local: una perspectiva multidisciplinar**. Vol. 1: Territorio, desarrollo, sistema productivo. Brasília: Sebrae / Valencia: Universitat de València, 2016.

BUARQUE, S. C. **Constuindo o desenvolvimento local sustentável**. 4a Edição. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

DEBONNEUIL, M. **L'espoir économique: vers la révolution du quaternaire**. Paris: Bourin Editeur, 2007.

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **DEE. DEEDados**. Disponível em: <http://feedados.fee.tche.br/feedados/#!pesquisa=0>. Acesso em 29 ago. 2020.

DOSI, G; PAVITT, K; SOETE, L. **The economics of technical change and international trade**. Londres: Harvester Wheatshead, 1990.

GARÓFOLI, G. **Desarrollo económico, organización de la producción y territorio**. In: VÁZQUEZ BARQUERO, A.; GAROFOLI, G. (Eds.). **Desarrollo económico local en Europa**. Madrid: Economistas Libros, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades@**. Disponível



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 23 ago. 2020.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. MTE. Relação Anual de Informações Sociais. RAIS. **Estabelecimento**. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>. Acesso em: 23 ago. 2020.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. MTE. Relação Anual de Informações Sociais. RAIS. **Vínculo**. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>. Acesso em: 23 ago. 2020.

PAIVA, C. A. N. Desenvolvimento regional, especialização e suas medidas. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 89-102, jul. 2006.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: FEE, 2001.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desarrollo endógeno del territorio: interacción de las fuerzas que gobiernan los procesos de crecimiento económico**. In: TARROJA, A.; CAMAGNI, R. (coord.). Una nueva cultura del territorio: criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio. Barcelona: Disputació de Barcelona, 2006.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial**. Investigaciones Regionales, n. 11, 2007, pp. 183-210. Asociación Española de Ciencia Regional Madrid, España.



OBSERVADR







**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**TRANSPARÊNCIA NO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE NOS PORTAIS DOS MUNICÍPIOS MAIS TRANSPARENTES DO ESTADO**

**TRANSPARENCY IN RIO GRANDE DO SUL: AN ANALYSIS IN THE PORTALS OF THE MOST TRANSPARENT MUNICIPALITIES OF THE STATE**

Andressa Petry MÜLLER<sup>1</sup>, Nelson Guilherme Machado PINTO<sup>2</sup>, Daniel Arruda CORONEL<sup>3</sup>

**Resumo:** A transparência visa colaborar e controlar a gestão dos recursos públicos, garantindo a democracia, onde deve haver prestação de contas. Assim, em 2011 foi criada a Lei de Acesso à Informação que regulamenta o direito legal de acessar as informações públicas, promovendo a maior participação cidadã, tendo o apoio das tecnologias de informação e comunicação, que contribuem positivamente para que os dados sejam divulgados. Desse modo, o presente estudo buscou identificar qual o nível de transparência dos municípios mais transparentes do estado do Rio Grande do Sul, sendo analisadas as cidades de Santa Maria, Campo Bom, Caxias do Sul, Camaquã e Montenegro. Foi possível perceber que os municípios possuem bons índices de transparência, o que corrobora para que sejam considerados como mais transparentes, mas ainda algumas questões não são cumpridas por determinadas cidades. Santa Maria e Camaquã se mostram como os municípios que cumprem todos os requisitos, já os demais apresentam um índice considerado relativamente menor, não atendendo alguns aspectos, sendo que o município de Caxias do Sul apresentou o menor índice dentre todos. Assim, algumas atitudes devem ser tomadas a fim de garantir que sejam atendidos os aspectos que a Lei de Acesso à Informação determina.

**Palavras-chave:** Transparência. Lei de Acesso à Informação. Municípios.

**Abstract:** Transparency aims to collaborate and control the management of public resources, ensuring democracy, where accountability must be ensured. Thus, in 2011, the Law on Access to Information was created that regulates the legal right to access public information, promoting greater citizen participation, with the support of information and communication technologies, which contribute positively to the data being disclosed. Thus, the present study sought to identify the level of transparency of the most transparent municipalities in the state of Rio Grande do Sul, analyzing the cities of Santa Maria, Campo Bom, Caxias do Sul, Camaquã and Montenegro. It was possible to notice that the municipalities have good transparency indexes, which corroborates that they are considered as more transparent, but still some issues are not met by certain cities. Santa Maria and Camaquã show themselves as the municipalities that meet all the requirements,

<sup>1</sup> Mestranda em Administração Pública pela Universidade Federal de Santa Maria e bolsista DTI3 FAPERGS. E-mail: [andressa\\_miler@hotmail.com](mailto:andressa_miler@hotmail.com).

<sup>2</sup> Doutor em Administração e professor da Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: [nelguimachado@hotmail.com](mailto:nelguimachado@hotmail.com).

<sup>3</sup> Doutor em Economia Aplicada e professor da Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: [daniel.coronel@uol.com.br](mailto:daniel.coronel@uol.com.br).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

while the others have an index considered relatively lower, not meeting some aspects, and the municipality of Caxias do Sul had the lowest rate among all. Thus, some actions must be taken in order to ensure that the aspects that the Law on Access to Information determines are met.

**Keywords:** Transparency. Access to Information Law. Municipalities

## INTRODUÇÃO

A transparência tem como fator principal colaborar para controlar e melhorar a gestão dos recursos públicos, auxiliando quanto a questões políticas, proporcionando um maior alcance da democracia. A mesma tem um destaque muito importante contra desvios e mau uso de bens monetários, principalmente, por contar com a colaboração da sociedade nessas questões, gerando confiança à população sobre aquilo que está sendo feito.

Sua definição surgiu no século XIX, mas apenas no século XX o termo se associou à política, sendo indispensável para ações de democracia, constando na Constituição Federal de 1988, art. 74, § 2, onde retrata que qualquer pessoa, associação, partido político ou sindicato possui o direito de denunciar ao Tribunal de Contas da União qualquer improbidade que tenha identificado (BRASIL, 1988; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015). Assim, a transparência se mostra fundamental para fiscalização e monitoramento das ações realizadas, mas se não for bem utilizada, havendo publicações de informações em demasia, não demonstra ser benéfica (GAMA; RODRIGUES, 2016).

Dessa forma, é essencial que haja a prestação de contas, fator crucial para a governança pública, principalmente em se tratando das gestões municipais, pois os cidadãos esperam, cada vez mais, que haja um posicionamento do governo, deixando-os a par dos atos realizados. Nota-se que há diminuição da distância que existia da população com os governantes, havendo a correlação entre as exigências da sociedade e as políticas públicas (PIRES et al., 2013).

Para tanto, foi criada a lei nº 12.527/2011, chamada Lei de Acesso à Informação (LAI), sancionada em 18 de novembro de 2011. A mesma possui o objetivo de regulamentar o direito legal de acessar os dados públicos, garantindo que qualquer cidadão possa obter as informações públicas, de modo que possam ser acessados sem um motivo específico, servindo para dar esclarecimentos do que está sendo feito pela administração pública (BRASIL, 2011).

A partir disso, para que todas as demandas da população sejam atendidas, atualmente pode-se contar com as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), que visam facilitar a conferência daquilo que o cidadão está procurando, contribuindo para que o mesmo possa estar cada vez mais presente nas ações tomadas. Também, tais tecnologias contribuem para que hajam processos mais democráticos, fornecendo informações que podem ser vistas e acessadas por qualquer pessoa.

Percebe-se ainda, que há uma maior interação da sociedade, onde as facilidades da era digital contribuíram de forma benéfica tanto para a Administração Pública, como para a população. Assim, por meio da disposição de informações, é possível sugerir práticas a serem tomadas, fazer considerações, observar se as metas estão sendo alcançadas e controlar a gestão dos governos,



OBSERVADR





havendo o gerenciamento do uso de recursos (JAMBEIRO; SOBREIRA; RABELO, 2009).

Desse modo, para que tudo isso ocorra de forma eficaz e seja possível mensurar tais ações, se faz necessário a adoção do uso de índices, onde é possível calcular o que está sendo realmente aplicado, podendo ser medida as atividades que estão sendo realizadas, principalmente, se tratando das gestões municipais, onde o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M) permite analisar em qual nível se encontra a transparência dos mesmos (CRUZ et al., 2012). É necessária uma atenta avaliação das ações e procedimentos executados, observando tudo que os cerca e qual realmente é sua contribuição na Administração Pública, se os recursos estão sendo utilizados de forma transparente e eficiente, ou não.

Baseado nisso, o presente estudo busca determinar qual o nível de transparência que possuem os cinco municípios considerados mais transparentes do Estado do Rio Grande do Sul (RS) pela Escala Brasil Transparente (CGU, 2018). Tais municípios são Santa Maria, Campo Bom, Caxias do Sul, Camaquã e Montenegro. Essa análise é fundamental, pois a transparência da Administração Pública nos municípios é de suma importância, visto que os mesmos devem mostrar que estão a par das legislações, seguindo aquilo que a Lei de Acesso à Informação determina, sendo que a avaliação e a fiscalização contribuem para a efetividade do gasto público, como também auxilia para que não haja improbidades e que sejam observados aspectos democráticos, assegurando que os cidadãos possam participar das decisões tomadas no aspecto público a partir da facilidade no acesso aos dados que são disponibilizados (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Dessa forma, a fim de atingir os objetivos propostos, o presente artigo está estruturado, além desta introdução, em três seções. Na segunda seção é exibido os procedimentos metodológicos; na seção seguinte, o desenvolvimento do estudo, onde há a fundamentação teórica, análise e discussão dos resultados; e, por fim, são apresentadas as considerações finais, além das sugestões para trabalhos futuros.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, que é estabelecida como a função de determinar as propriedades de uma demanda de investigação, auxiliando durante o desenvolvimento do estudo. O mesmo também se caracteriza por ser um estudo de cunho exploratório, que proporciona uma maior proximidade com assunto a ser tratado, podendo torná-lo mais compreensível (HAIR JR. et al., 2005; GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Ainda a pesquisa pode ser classificada como quantitativa, a qual é definida como a forma de mensurar dados, onde são utilizados números para caracterizar as especificidades de determinado assunto. A mesma também pode ser considerada como a forma de presumir o estabelecimento da atribuição de cada variável e as associações entre as mesmas, onde são empreendidos pressupostos a serem verificados em meio a investigação das informações obtidas (HAIR JR. et al., 2005; GABRIEL, 2014).

Ademais, tratando-se dos objetivos do estudo, que consiste na identificação do nível de



transparência dos cinco municípios mais transparentes do estado do Rio Grande do Sul, buscando verificar se os mesmos divulgam corretamente seus dados, e se todos as informações são disponibilizadas, apresentando práticas a serem adotadas pelos municípios que não vivenciam tal realidade. Dessa forma, o universo de estudo é constituído pelos cinco municípios mais transparentes do Rio Grande do Sul.

Para que sejam atingidos os objetivos dessa pesquisa, foram coletados dados secundários, onde as informações e os elementos necessários foram retirados dos sites das prefeituras dos cinco municípios do estado do Rio Grande do Sul. Diante disso, a avaliação do nível de transparência foi realizada a partir de um Índice de Transparência da Gestão Municipal, baseado no estudo de Cruz et al. (2012) e Pires et al. (2013). Dessa forma, foram analisadas as informações disponíveis nos portais desses municípios gaúchos, de acordo com a Lei de Acesso à Informação.

Isto posto, foram abordadas questões ligadas as informações gerais dos municípios, sua legislação, informações financeiras, o grau de participação da sociedade, se o município cumpre os requisitos da Lei de Acesso à Informação, em suma, se todas as informações estão disponíveis ou não. Para esses fatores foi atribuída uma nota de 0; 5 ou 10, onde 0 é considerado que não cumpre nenhum requisito, 5 quando cumpre o requisito parcialmente e 10 quando cumpre todos os requisitos. Todas essas informações estão descritas abaixo no Quadro 1.

Quadro 1 – Âmbitos das informações do Índice de Transparência da Gestão Municipal

Item	Âmbitos	Pontuação
A1	Informações gerais do município	0/5/10
A2	Legislação municipal	0/5/10
A3	Informações financeiras	0/5/10
A4	Informações sobre contratos acertados, licitações e editais	0/5/10
A5	Grau de participação da sociedade	0/5/10
A6	Informações sobre a gestão de cada área específica do município	0/5/10
A7	Serviço de Informações ao Cidadão – SIC	0/5/10
A8	Ferramenta de pesquisa	0/5/10
A9	Publicação de perguntas e respostas mais frequentes	0/5/10
A10	Cumprimento dos requisitos da Lei de Acesso à Informação	0/5/10

Fonte: Adaptado de Cruz et al. (2012); Pires et al. (2013).

Referente às informações gerais do município, busca-se analisar se a população tem acesso aos dados fundamentais de um município, e quanto à legislação municipal, procura-se identificar se os cidadãos possuem acesso à legislação vigente e tudo que a envolve. Já, quando se trata das informações financeiras, é possível identificar se todas as receitas, despesas, a situação econômico-financeira do município está disponível a todos.

Quando a questão é sobre as informações de contratos acertados, licitações e editais, é questionado se há esclarecimentos sobre tais assuntos. No grau de participação da sociedade, investiga-se sobre ela estar participando de forma ativa e se o município está proporcionando isso. Na questão de



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

informações sobre a gestão de cada área específica do município, espera-se saber se os esclarecimentos das áreas estão sendo disponibilizadas, mediante a procura das mesmas.

Além disso, o Serviço de Informações ao Cidadão – SIC é essencial, pois é a partir dele que as pessoas podem solicitar as informações que desejam ter conhecimento, então nesse item é avaliado se há essa disponibilidade. Atrelado a isso estão as ferramentas de pesquisa, que garantem o acesso a tais aspectos, sendo necessário investigar tal questão.

Ainda, sobre a publicação de perguntas e respostas mais frequentes examina-se a disponibilidade de perguntas que são feitas com regularidade e suas devidas respostas, podendo assim sanar as dúvidas de outras pessoas também. Por fim, no cumprimento dos requisitos da Lei de Acesso à Informação há a investigação se o município cumpre todas as exigências que tal lei propõe.

Para a realização do tratamento e análise dos dados, foram feitos cálculos por meio da estatística descritiva, que tem por finalidade concentrar concepções que são equivalentes, proporcionando que haja uma perspectiva mais abrangente sobre os valores obtidos, classificando estes por meio de gráficos, tabelas e parâmetros descritivos (GUEDES et al., 2005). Também foram realizados testes de diferença de média, visando contemplar os dados coletados.

Desse modo, baseando-se no estudo de Cruz et al. (2012), o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal, foi calculado pela seguinte fórmula:

$$ITGP-M = A1 + A2 + A3 + A4 + A5 + A6 + A7 + A8 + A9 + A10 \quad (1)$$

Tal equação foi calculada a fim de serem selecionados os cinco municípios, pertencentes ao Rio Grande do Sul, sendo realizada uma análise entre os mesmos, sobre quais abrangem os âmbitos avaliados, e quais não abrangem.

Assim, a utilidade do Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal para os municípios do estado do Rio Grande do Sul é ampla, pois a partir desse índice pode ser percebido quais municípios estão seguindo o que a Lei de Acesso à Informação determina e quais não estão. Logo, com tais resultados, os governos municipais poderão melhorar suas gestões, ter uma melhor comunicação com a sociedade e garantir a transparência na gestão municipal.

## DESENVOLVIMENTO

### Governança

A governança diz respeito à gestão e ao monitoramento das organizações e surgiu devido a novas demandas e crises financeiras ocorridas, como nos Estados Unidos em 1980 quando alguns investidores agiram de forma a acabar com a administração irregular de bens, principalmente se tratando de acionistas. Com o passar dos anos essa prática se expandiu, abrangendo outros países, chegando ao Brasil na década de 1990, sendo que deve ser considerada importante tanto no setor público, como no privado, onde é imprescindível o bom gerenciamento das organizações (BORGES; SERRÃO, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2010; BEVIR, 2011).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Referente a governança pública, segundo o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, art. 2, § 1, ela define-se como a reunião de procedimentos de orientação, gestão e métodos a fim de analisar, conduzir e monitorar a administração realizada, de modo que se preconize as políticas públicas e que sejam atendidas as demandas da sociedade (BRASIL, 2017). A mesma deve promover visivelmente a atribuição de cada sujeito, determinando o que deve ser feito, quais são seus deveres, as práticas que devem ser adotadas cotidianamente, bem como por qual finalidade está inserido nesse meio (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Assim, ainda segundo o autor, a aplicabilidade da governança se dá por meio da relação entre a possibilidade de coordenação e autoridade pelo Estado, de maneira interna ou externa, bem como pelo controle do Estado a fim de que possam ser abrangidas as diferentes preferências ou políticas que são adotadas, procurando agregá-las a fim de que haja uma conexão das políticas governamentais. Ainda a execução prevê a adaptabilidade entre as deliberações e os diversos meios que são indispensáveis para que se chegue no propósito esperado (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Desse modo, para que a governança seja realizada efetivamente, ela deve seguir alguns pressupostos, os quais o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) prevê, sendo a transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa. A transparência diz respeito a assegurar a divulgação de informações para aqueles que estejam interessados pelas mesmas, não publicando somente aquilo que a lei ou as normas determinam (IBGC, 2017).

Dessa forma, também deve ser realizada a *accountability*, que diz respeito a prestação de contas por intermédio dos responsáveis por tal ação, os quais devem reconhecer e expor os atos que realizam, exercendo o compromisso com a população e cumprindo com sua obrigação. Com isso, têm-se a equidade, que trata da consideração por todos de forma igualitária, preconizando por suas atribuições, obrigações ou privações. Por fim, a responsabilidade corporativa é atentar pela questão financeira e econômica das instituições, priorizando sempre por seu crescimento e desenvolvimento (IBGC, 2017).

Portanto, têm-se a preocupação pela boa governança, o qual preza em atender todas as demandas da sociedade de forma eficiente, realizando um controle social efetivo, se importando em ouvir todas as exigências que são realizadas (COZZOLINO; IRVING, 2015; ADRIANO; RASOTO; LIMA, 2012). A partir disso, observa-se que, para se realizar uma boa governança, é necessário que a esfera pública seja transparente, mostre todas as ações que estão sendo realizadas e que os responsáveis sejam incumbidos pela execução das mesmas, principalmente, quando se trata das gestões municipais (CGU, 2018).

## Transparência

É de suma importância para um país que se retratem todas as questões pertinentes ligadas às finanças públicas. Com isso, têm-se a transparência, que pode ser definida como a exposição de informações de corporações, instituições ou organizações, onde são divulgadas questões financeiras, sua governança, estrutura e as ações tomadas. Para tanto, considera-se indispensável



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

que todo órgão público esclareça para a sociedade o que vem sendo feito e como está a distribuição dos recursos que são utilizados (TCU, 2018).

A transparência contribui para que haja políticas mais justas, programas mais eficientes, bem como o incentivo de ações confiáveis, podendo modificar atividades inadequadas de forma que se consiga atingir a garantia de benefícios de forma igualitária. Também é notório o quanto a comunicação contribui para alcançar tais questões, onde a sociedade consegue participar e monitorar as decisões que são tomadas, as quais podem vir a impactá-la, garantindo uma maior credibilidade para as mesmas (GAMA; RODRIGUES, 2016; JAHNS; RAUPP, 2016; TCU, 2018).

Desse modo, para contribuir com a transparência, foi instituída a lei nº 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), que garante o direito ao acesso das informações públicas. A mesma deve ser utilizada por empresas privadas sem fins lucrativos, como também nos âmbitos Municipais, Distritais, Estaduais e Federais, pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e toda Administração Pública, direta ou indireta (BRASIL, 2011).

Dessa forma, Zuccolotto e Teixeira (2014) afirmam que tal lei indica que o Estado seja responsável por estabelecer e determinar a regulamentação do acesso à informação pública, que seja dado retorno ao cidadão sobre sua solicitação de esclarecimentos, e, inclusive, que o alcance a informação pública seja uma determinação e não apenas uma ressalva. A partir da mesma, o Brasil passou a ser um dos poucos países que possuem uma lei de acesso à informação pública, somando, no total, 89 países que dispõem de tal norma (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014).

Há também a divulgação antecedente de dados de interesse geral e coletivo, bem como a elaboração de processos e períodos de tempo estipulados que simplificam e auxiliam na busca e alcance das informações. Cabe ressaltar ainda, que esse acesso é gratuito e pode ser feito por pessoas físicas, independentemente de sua nacionalidade ou idade e também por pessoas jurídicas, como empresas ou organizações (BRASIL, 2011).

Assim, percebe-se que onde há adoção da democracia, a população tem autoridade para supervisionar e envolver-se no gerenciamento das incumbências de seus representantes, sendo a transparência considerada ainda como acesso, responsabilidade e cuidado com os processos executados pelos mesmos. Atualmente se utiliza muito dos recursos digitais, novas tecnologias, para facilitar a prestação de contas, onde se expõe orçamentos, licitações, contratos, receitas e despesas, entre outros aspectos, em sites na internet, como o portal da transparência (FRANCO et al., 2014; SILVA; VACOVSKI, 2015; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

## Tecnologias de Informação e Comunicação

Atualmente, com a crescente demanda por informações e a procura das mesmas por parte da população, é fundamental que a gestão pública faça uso de novas tecnologias, que sirvam como aliados nessa busca. Assim, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), colaboram na geração, cumprimento e monitoramento das atividades públicas, demonstrando ser de grande importância (OLIVEIRA, 2009).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A adoção das TICs pode modificar de forma positiva o modo do governo relacionar-se com a população, garantindo a cooperação e uma relação mais igualitária e justa entre ambos. Tudo isso colabora para a promoção da consolidação da democracia, onde a sociedade atua de forma presente nas deliberações que são executadas (OLIVEIRA, 2009; ARAÚJO; MAIA, 2014).

Assim, há o uso evolutivo e regular de Tecnologias de Informação em corporações públicas, impulsionando, incitando e promovendo o acesso aos dados disponibilizados pelo governo. Dessa forma, os meios utilizados por intermédio das TICs se ampliaram, a fim de que as associações públicas sejam capazes de obter, implantar e examinar sua aplicação (OLIVEIRA, 2009).

Diante disso, surgiu em 2000 o programa chamado Governo Eletrônico, que foi criado para tornar coletivo o acesso à informação, expandir debates e promover a concessão de serviços públicos de modo apropriado às incumbências do governo, seguindo diretrizes estabelecidas. Tais diretrizes estão fundamentadas em três princípios, que são a participação cidadã, o aprimoramento na administração interna do Estado e a promoção de aproximação com fornecedores e associados (ARAÚJO; MAIA, 2014; GOVERNO DIGITAL, 2014).

Isto posto, é possível perceber que a gestão pública adota a utilização de Tecnologias da Informação devido ao fato das pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas, utilizarem de forma considerável as TICs, bem como muitas informações não estarem mais disponíveis de forma impressa, mas somente digital. Da mesma forma, há um grande uso de serviços digitais, contribuindo para o desenvolvimento e generalização das infraestruturas públicas de divulgação e internet (DINIZ et al., 2009).

Dessa forma, observa-se que por meio das tecnologias é possível ter maior conhecimento de atos realizados, bem como do ambiente externo. Para que essas tecnologias sejam utilizadas de modo eficiente e para que elas contribuam com a transparência pública, principalmente a municipal, é necessário que se mensurem as mesmas por meio de índices, sendo crucial que os municípios tenham todas as informações atualizadas e disponíveis para a conferência e avaliação, bem como é necessário que as mesmas possam ser acessadas por qualquer pessoa, garantindo a integridade na gestão (PIRES et al., 2013).

## ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A fim de analisar quais informações estão disponíveis nos portais de transparência dos municípios mais transparentes do Rio Grande do Sul, identificando quais são seus referidos índices, foram analisados os âmbitos que contribuem para o cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Para isso, no Quadro 2, analisa-se as informações disponíveis no portal de transparência do município de Santa Maria.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Quadro 2 – Informações disponíveis no portal de transparência do município de Santa Maria

Item	Âmbitos	Pontuação
A1	Informações gerais do município	10
A2	Legislação municipal	10
A3	Informações financeiras	10
A4	Informações sobre contratos acertados, licitações e editais	10
A5	Grau de participação da sociedade	10
A6	Informações sobre a gestão de cada área específica do município	10
A7	Serviço de Informações ao Cidadão – SIC	10
A8	Ferramenta de pesquisa	10
A9	Publicação de perguntas e respostas mais frequentes	10
A10	Cumprir os requisitos da Lei de Acesso à Informação	10

Fonte: Elaborado pelos autores.

Percebe-se, a partir do Quadro 2, que o município de Santa Maria atende a todos os requisitos analisados, disponibilizando todas as informações, cumprindo com o que a Lei de Acesso à Informação determina. O município recebeu nota 10 em todos os âmbitos analisados, totalizando um Índice de Transparência de 100 pontos.

Isso se deve ao fato de Santa Maria ser uma cidade universitária, e em detrimento a isso são injetados recursos na economia local, o que gera uma maior disponibilidade de empregos, garantindo maiores rendas. Da mesma forma, Ribeiro e Zuccolotto (2012) reforçam tal fato ao afirmar que melhores índices de emprego e renda tendem a acarretar maiores índices de transparência também.

Ainda, é necessário entender se tal índice se repete nos demais municípios. Por isso, no Quadro 3 são analisadas as informações disponíveis no portal de transparência do município de Campo Bom.

Quadro 3 – Informações disponíveis no portal de transparência do município de Campo Bom

Item	Âmbitos	Pontuação
A1	Informações gerais do município	10
A2	Legislação municipal	10
A3	Informações financeiras	10
A4	Informações sobre contratos acertados, licitações e editais	10
A5	Grau de participação da sociedade	5
A6	Informações sobre a gestão de cada área específica do município	10
A7	Serviço de Informações ao Cidadão – SIC	5
A8	Ferramenta de pesquisa	10
A9	Publicação de perguntas e respostas mais frequentes	10
A10	Cumprir os requisitos da Lei de Acesso à Informação	5

Fonte: Elaborado pelos autores.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A partir do exposto no Quadro 3, observa-se que o município de Campo Bom atende quase todos os âmbitos analisados, apenas deixando a desejar quanto ao grau de participação da sociedade. Assim, o município não cumpre todos os requisitos da Lei de Acesso à Informação, atingindo a nota cinco nos âmbitos do grau de participação da sociedade e Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, tendo como Índice de Transparência 85.

No Serviço de Informações ao Cidadão não é especificado como preconizado e quanto ao grau de participação da sociedade, somente é evidenciado a estatística de requerimentos que são realizados, atendendo parcialmente tal âmbito. Então, percebe-se a partir do que foi analisado, que não há tanta participação cidadã no município, pois se houvesse, o município disponibilizaria totalmente como a população vem contribuindo e colaborando para a promoção da transparência, bem como seria disponibilizado o item como a Lei de Acesso à Informação determina, para o cidadão requerer aquilo que deseja.

Atrelado a isso, Figueiredo e Santos (2013) trazem que para os cidadãos utilizarem de forma integral as ferramentas de participação, é necessário um incentivo, adotando medidas para promover tal ação. Ainda, é um processo que demanda tempo e esforço, pois é preciso que se conscientize a população para que os mesmos passem a se informar mais e ter mais conhecimento do que a gestão pública realiza.

Também foram analisadas as informações que estão disponíveis no portal de transparência do município de Caxias do Sul. Tais dados encontram-se no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 – Informações disponíveis no portal de transparência do município de Caxias do Sul

Item	Âmbitos	Pontuação
A1	Informações gerais do município	10
A2	Legislação municipal	10
A3	Informações financeiras	10
A4	Informações sobre contratos acertados, licitações e editais	10
A5	Grau de participação da sociedade	0
A6	Informações sobre a gestão de cada área específica do município	10
A7	Serviço de Informações ao Cidadão – SIC	5
A8	Ferramenta de pesquisa	10
A9	Publicação de perguntas e respostas mais frequentes	10
A10	Cumprir os requisitos da Lei de Acesso à Informação	5

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota-se que o município Caxias do Sul não cumpre com o âmbito do grau de participação da sociedade, isso corrobora para que não sejam atendidos todos os requisitos da Lei de Acesso à Informação. Devido a isso, o município apresentou a nota zero no grau de participação da sociedade e cinco no Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, pois não é disponibilizada uma ferramenta específica para os cidadãos terem acesso a informações que desejam, mas possuem apenas um serviço de ouvidoria, cumprindo parcialmente tal âmbito.



OBSERVADR





Isso corroborou para que o município atingisse somente 80 pontos em seu Índice de Transparência, sendo um dos índices mais baixos em relação aos municípios avaliados, mas Caxias do Sul, por possuir uma das maiores rendas arrecadadas do Rio Grande do Sul, possui muita chance de melhorar seu índice de transparência, pois, conforme abordam Ribeiro e Zuccolotto (2012), os municípios com maiores arrecadações podem apresentar maiores índices de transparência, devido ao fato de possuírem mais recursos para realizar investimentos na gestão da informação.

Ainda foi analisado o município de Camaquã. No Quadro 5 são expostas quais informações estão disponíveis no portal de transparência do referido município.

Quadro 5 – Informações disponíveis no portal de transparência do município de Camaquã

Item	Âmbitos	Pontuação
A1	Informações gerais do município	10
A2	Legislação municipal	10
A3	Informações financeiras	10
A4	Informações sobre contratos acertados, licitações e editais	10
A5	Grau de participação da sociedade	10
A6	Informações sobre a gestão de cada área específica do município	10
A7	Serviço de Informações ao Cidadão – SIC	10
A8	Ferramenta de pesquisa	10
A9	Publicação de perguntas e respostas mais frequentes	10
A10	Cumpra os requisitos da Lei de Acesso à Informação	10

Fonte: Elaborado pelos autores.

Observa-se que o município de Camaquã, assim como Santa Maria, atende a todos os âmbitos analisados, disponibilizando todas as informações em seu portal de transparência. O município também recebeu nota 10 em todos os âmbitos, atingindo 100 em seu Índice de Transparência.

Assim, Camaquã, por ser uma cidade turística, recebe a visita de várias pessoas, o que potencializa a economia do município e faz com que sua situação contábil seja positiva, o que contribui também para o município possuir ações transparentes. Isso é comprovado por First et al. (2018), que explicam que aqueles que possuem uma situação financeira positiva, tendem a demonstrar mais as ações que realizam, contribuindo para a transparência.

Do mesmo modo, no Quadro 6, são analisadas as informações disponíveis no portal de transparência do município de Montenegro. Isso tudo é exposto a seguir.

Quadro 6 – Informações disponíveis no portal de transparência do município de Montenegro

Item	Âmbitos	Pontuação
A1	Informações gerais do município	10
A2	Legislação municipal	10
A3	Informações financeiras	10
A4	Informações sobre contratos acertados, licitações e editais	10
A5	Grau de participação da sociedade	0
A6	Informações sobre a gestão de cada área específica do município	10



A7	Serviço de Informações ao Cidadão – SIC	10
A8	Ferramenta de pesquisa	10
A9	Publicação de perguntas e respostas mais frequentes	10
A10	Cumpre os requisitos da Lei de Acesso à Informação	5

Fonte: Elaborado pelos autores.

O município de Montenegro, assim como Caxias do Sul, não cumpre com o âmbito do grau de participação da sociedade, isso acarreta que o município possua a nota 0 nesse âmbito. Percebe-se que somente esse âmbito não é cumprido pelo município, mas mesmo assim ele não satisfaz tudo que a Lei de Acesso à Informação determina, possuindo o Índice de Transparência em 85.

A cidade de Montenegro, por estar localizada na mesorregião metropolitana de Porto Alegre, é mais desenvolvida e possui maiores recursos, e ainda contribui para a exportação de produtos. Tal fato acarreta para beneficiar a transparência do município, que mesmo não sendo a melhor, atende com a maioria dos aspectos em sua totalidade. Assim, por possuir os aspectos socioeconômicos positivos, implica para a divulgação do que é realizado (FIRST et al., 2018).

Além disso, é evidenciado no Quadro 7 a pontuação total em relação ao índice de transparência, referente a todos os municípios analisados. Tais informações encontram-se a seguir.

Quadro 7 – Pontuação de todos os municípios

Município	Pontuação
Camaquã	100
Santa Maria	100
Campo Bom	85
Montenegro	85
Caxias do Sul	80

Fonte: Elaborado pelos autores.

A partir do exposto no Quadro 7, percebe-se que dois municípios atingiram a pontuação máxima em relação as informações disponibilizadas em seus portais de transparência, sendo Camaquã e Santa Maria, os quais podem ser considerados como os mais transparentes. Já os demais municípios apresentaram pontuações menores, mas que ainda podem ser consideradas adequadas em relação a disponibilização das informações, onde o município de Caxias do Sul é classificado como o menos transparente dentre todos os que foram analisados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo, a fim de analisar o nível de transparência dos municípios mais transparentes do estado do Rio Grande do Sul, realizou a avaliação dos municípios de Santa Maria, Campo Bom, Caxias do Sul, Camaquã e Montenegro. Tal nível foi calculado através da análise de alguns aspectos que a Lei de Acesso à Informação determina.

Nota-se que todos os municípios analisados possuem bons níveis de transparência, o que comprova para que os mesmos sejam classificados como os mais transparentes do estado. É possível



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

constatar que alguns municípios divulgaram mais informações que outros, do mesmo modo foram contemplados aspectos determinados pela Lei de Acesso à Informação mais por alguns municípios do que por outros.

Assim, percebe-se que os municípios que possuem o melhor índice de transparência são Santa Maria e Camaquã, sendo que atendem todos os âmbitos requeridos, tendo o pleno atendimento daquilo que é preconizado pela lei que rege a transparência. Tal fato contribui para que outros municípios compreendam que a transparência é um fator importante, que só traz benefícios, garantindo que seja cumprido com a democracia e seja atendido o que os cidadãos requerem.

Já os municípios de Campo Bom, Caxias do Sul e Montenegro obtiveram níveis medianos de transparência, pois não atenderam a todos os aspectos analisados, não cumprindo integralmente com o que é proposto pela Lei de Acesso à Informação. Dessa forma, observa-se que o município que possui o menor índice de transparência é Caxias do Sul, não garantindo a plena participação cidadã que é exigida, mas o município possui ampla possibilidade em melhorar tal aspecto e garantir o atendimento total da transparência.

Desse modo, percebe-se que nem os municípios considerados como mais transparentes conseguem garantir plenamente a adoção dos âmbitos que são exigidos pela lei responsável por tal aspecto. Assim, muito tem de ser feito para melhorar essa questão e assegurar que haja a participação dos cidadãos nas decisões que são tomadas pela Administração Pública, para que, dessa maneira, sejam tomadas medidas que garantam a democracia e o bom uso dos recursos comuns a todos.

A partir disso, como limitações apresenta-se a análise somente de municípios gaúchos que são considerados como mais transparentes, sendo examinados apenas alguns aspectos sobre a questão da transparência, ainda pela análise ser realizada somente no âmbito municipal e apenas sobre os municípios de um determinado estado. Como sugestão para estudos futuros, propõe-se que seja analisado um número maior de municípios, bem como municípios que são considerados como menos transparentes, podendo ser feita análise de mais aspectos, abrangendo também outros estados.

## REFERÊNCIAS

ADRIANO, P. R. I.; RASOTO, V. I.; LIMA, I. A. de. Interfaces entre licitação e governança pública. **Tourism & Management Studies**, Faro-Portugal, v. 2, p. 685-692, 2013.

ARAÚJO, C. da L. B. de; MAIA, L. C. G. Gestão Pública e Governo Eletrônico: Estudo sobre Sítios institucionais de prefeituras no estado de Minas Gerais. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, v. 1, n. 10, p. 76-103, 2014.

BEVIR, M. Governança democrática: Uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun., 2011.

BORGES, L. F. X.; SERRÃO, C. F. de B. Aspectos de governança corporativa moderna no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, dez., 2005.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Planalto**, Casa Civil, Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Planalto**, Casa Civil, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Planalto**, Secretaria-Geral, Brasília, DF, 2017.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Guia da política de governança pública. **Casa Civil**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Escala Brasil Transparente-Avaliação 360º. **Casa Civil**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://transparencia.gov.br/brasiltransparente?paginacaoSimple=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&colunasSelecionadas=posicao%2CnomeLocalidade%2Cuf%2Cnota&tipoLocalidade=N&regiao=S&uf=RS>. Acesso em: 14 abr. 2020.

COZZOLINO, L. F. F.; IRVING, M. de A. Por uma concepção democrática de governança para a esfera pública. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 19, n. 2, p. 497-508, jul./dez., 2015.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. de S.; SILVA, L. M. da; MACEDO, M. A. da S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, jan./fev., 2012.

DINIZ, E. H.; BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A. R. B.; PRADO, O. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev., 2009.

FIGUEIREDO, V. da S.; SANTOS, W. J. L. dos. Transparência e controle social na administração pública. **Revista Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 3, p. 1-20, 2013.

FIRST, C.; BALDISSERA, J. F.; MARTINS, E. B.; NASCIMENTO, S. A. A. A influência dos índices socioeconômicos e contábeis no nível de transparência eletrônica dos estados brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 272-281, out./dez., 2018.

FRANCO, L. M. G.; REZENDE, D. A.; FIGUEIREDO, F. de C.; NASCIMENTO, C. do. Nível de divulgação eletrônica da contabilidade pública do Paraná no ambiente da internet. **Revista de**



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Ciências da Administração**, v. 16, n. 38, p. 140-153, abr., 2014.

GABRIEL, M. L. D. Métodos Quantitativos em Ciências Sociais: Sugestões para Elaboração do Relatório de Pesquisa. **Desenvolvimento em questão**, Ijuí, v. 12, n. 28, p. 348-369, out./dez., 2014.

GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. Perspectivas e Desafios na Transparência das Contas Públicas: um estudo numa Instituição de Ensino Superior brasileira. **Encontros Bibli: Revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, v. 21, n. 45, p. 2-20, jan./abr., 2016.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFGS, 2009. 120 p.

GOVERNO DIGITAL. Governo Eletrônico. **Ministério da economia**, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico-1/historico>. Acesso em: 14 abr. 2020.

GUEDES, T. A.; ACORSI, C. R. L.; MARTINS, A. B. T.; JANEIRO, V. **Estatística Descritiva**. Projeto de ensino – Aprender fazendo estatística. 2005. Disponível em: [http://www.each.usp.br/rvicente/Guedes\\_et\\_al\\_Estatistica\\_Descritiva](http://www.each.usp.br/rvicente/Guedes_et_al_Estatistica_Descritiva). Acesso em: 20 abr. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Compliance à luz da governança corporativa. **IBGC**, São Paulo, SP, 2017. Disponível em: <http://www.ibdee.org.br/guia-ibgc-compliance-luz-da-governanca-corporativa/>. Acesso em: 17 abr. 2020.

HAIR JR., J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005. 471 p.

JAHNS, F. T. RAUPP, F. M. Transparência do Poder Executivo dos estados brasileiros. **Revista Universo Contábil**, v. 12, n. 3, p. 65-72, jul./set., 2016.

JAMBEIRO, O.; SOBREIRA, R.; RABELO, P. TICs e Gestão Pública em Planos Diretores de cidades brasileiras. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação da Comunicação e da Cultura**, v. 11, n. 3, set./dez., 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar., 2010.

OLIVEIRA, J. B. F. de. Governo Eletrônico: Uma visão sobre a importância do tema. **Informática Pública**, v. 11, n. 1, p. 07-13, 2009.

PIRES, A. M.; SCHERER, F. L.; SANTOS, M. B. dos; CARPES, A. de M. Transparência da gestão pública municipal: Um estudo dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo/RS.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Revista Estudos do CEPE**, n. 38, p. 131-160, jul./dez., 2013.

RAMOS, M. P.; SHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out., 2012.

RIBEIRO, C. P. de P.; ZUCCOLOTTO, R. Fatores determinantes da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros. In: ENAPG – Encontro de Administração Pública e Governo, Salvador. **Anais do ENAPG – Encontro de Administração Pública e Governo**, 2012, 16 p.

SILVA, D. C. V. S. da; VACOVSKI, E. A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social. **Caderno Gestão Pública**, v. 7, n.4, p. 67-86, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório Sistemático sobre Transparência Pública. **Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fisc-transparencia-relatorio-sistemico-sobre-transparencia-publica.htm>. Acesso em: 17 abr. 2020.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As causas da Transparência Fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros. **Revista Contabilidade e Finanças**, v. 25, n. 66, p. 242-254, set./dez., 2014.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr., 2015.



OBSERVADR







**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**GESTÃO DE CUSTOS PÚBLICOS E TRANSPARÊNCIA: ANÁLISE DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA NACIONAL**

**PUBLIC COST MANAGEMENT AND TRANSPARENCY: ANALYSIS OF NATIONAL SCIENTIFIC PRODUCTION**

Ari SÖTHE<sup>1</sup>, Maria Luiza NILLES<sup>2</sup>, Monize Sâmara VISENTINI<sup>3</sup>, Darlan Nei WRITZL<sup>4</sup>

**Resumo:** No presente estudo foram analisados os artigos publicados em periódicos nacionais acerca da gestão de custos na administração pública e da transparência, buscando avaliar as características de cada uma dessas temáticas, bem como as possíveis relações existentes entre as duas. Foi realizado um estudo descritivo, qualitativo e bibliométrico, a partir da amostra de todos os artigos publicados nas bases de dados dos Periódicos Capes e da Scielo considerando 19 anos (2000-2019). Os resultados indicam que do total de 59 artigos encontrados sobre ambas as temáticas, prevalecem os estudos de natureza aplicada, qualitativos, bibliográficos e voltados para a esfera municipal. Foram identificados somente 6 estudos que discutem as duas temáticas simultaneamente, mas ainda de forma muito incipiente. Predominantemente, esses estudos analisam, de forma teórica, a importância das informações de custos para ampliação da transparência, da prestação de contas, da fiscalização e da tomada de decisão. Percebe-se uma necessidade latente de ampliação das investigações científicas dessas temáticas, em especial de estudos empíricos, avaliando a relação da gestão de custos e transparência nas três esferas da federação.

**Palavras-chave:** Estudo bibliométrico. Capes. Scielo. Periódicos nacionais. Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Abstract:** In this study were analyzed articles published in national journals about cost management in public administration and transparency, seeking to assess the characteristics of each of these themes, as well as the possible relationships between them. A descriptive, qualitative and bibliometric study was carried out, based on the sample of all articles published in the databases of the Periodicos Capes and Scielo considering 19 years (2000-2019). The results indicate that out of a total of 59 articles found on both themes, prevail studies with applied, the qualitative, bibliographic emphasis focused on the municipal sphere. Only 6 studies were identified discussing both themes simultaneously, but still in a very incipient way. Predominantly, these studies analyze, in a theoretical way, the importance of cost information to increase

<sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB) – Brasil. E-mail: [ari.sothe@uffs.edu.br](mailto:ari.sothe@uffs.edu.br).

<sup>2</sup> Graduada em Administração. Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Brasil. E-mail: [maranilles@hotmail.com](mailto:maranilles@hotmail.com).

<sup>3</sup> Doutora em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Brasil. E-mail: [monize.visentini@uffs.edu.br](mailto:monize.visentini@uffs.edu.br).

<sup>4</sup> Graduando em Administração. Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Brasil. E-mail: [darlan.writzl@outlook.com](mailto:darlan.writzl@outlook.com).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

transparency, accountability, inspection and decision making. There is a latent need to expand scientific investigations on these topics, especially empirical studies, assessing the relationship between cost management and transparency in the three spheres of the federation.

**Keywords:** Bibliometric study. Capes. Scielo. National journals. The Fiscal Responsibility Law.

## INTRODUÇÃO

Com a reforma da administração pública em 1995, os modelos de gestão passaram a priorizar e desenvolver a melhoria no desempenho dos serviços públicos, obrigando os gestores a adequar os sistemas de informações para integração a essa nova reformulação. Para que a avaliação do desempenho dos serviços públicos seja realizada corretamente é preciso que esses sistemas contenham todas as informações sobre os custos e seus resultados (ALONSO, 1999).

No setor público, onde o objetivo principal não é a geração de resultado, mas o bom desempenho e gerenciamento dos recursos públicos para prestação de serviços ao cidadão, um sistema de custos teria a finalidade principal de aferição de eficiência e instrumento de gestão dos resultados (REIS; RIBEIRO; SLOMSKI, 2005). Assim, “para demonstrar a eficiência e eficácia do gasto público, se faz necessário que a administração pública mantenha controles através de um sistema de custos” (PARCIANELO; GONÇALVES; SOARES, 2015, p. 3).

Para atender as necessidades de seus usuários, o sistema de gestão de custos é utilizado na função administrativa e gerencial dos gestores internos disponibilizando informações para a prestação das contas anuais. É possível realizar comparações dos valores que foram planejados e dos que realmente foram executados a partir do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (MARTINEZ; ALVES FILHO, 2012).

Sustentando o princípio da publicidade, a contabilidade de custos passou a ter sua utilização necessária na administração pública após as exigências legais da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei nº 101/2000, de 4 maio de 2000, que estabelece no §3º do art. 50 que “a administração pública deve possuir uma gestão de custos que possibilite a análise, avaliação e a supervisão sobre a administração orçamentária, financeira e patrimonial” (BRASIL, 2000). Assim, a mesma tem como objetivo a criação de regras de finanças públicas referentes ao planejamento e transparência da responsabilidade fiscal (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013). “Desse modo, a expressão transparência é empregada na LRF com a finalidade de efetivar a publicidade, princípio da administração pública, pressupondo, além da divulgação dos atos administrativos, a compreensibilidade das informações” (BROCCO et al., 2018, p. 144).

Acrescentando a LRF, a Lei Complementar nº 131/2009 ou Lei da Transparência, estabelece a disponibilização dos dados, em tempo real, sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2009). Diante disso, a transparência tem como intuito descrever as tarefas executadas pelos gestores públicos, disponibilizando acesso dos dados para toda a população a fim de observar seus atos (CRUZ; SILVA; SANTOS, 2009).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Outro instrumento de governança pública para colaborar com a transparência é a Lei 12.527 ou Lei de Acesso à Informação – LAI, criada em 2011, com o intuito de garantir que o Poder Público divulgue informações para que os cidadãos tenham acesso livre a esses dados (BRASIL, 2011a). “O acesso à informação é um direito do cidadão e um dever do Estado. Ela abrange os três poderes (Judiciário, Legislativo e Executivo) em todas as esferas de governo (municipal, estadual ou distrital e federal)” (BROCCO et al., 2018, p. 144).

A transparência pode ser classificada em ativa e passiva. A primeira refere-se às informações que os órgãos públicos devem obrigatoriamente divulgar sobre execução orçamentária e fiscal, sem que haja uma solicitação dos cidadãos. Por outro lado, a passiva é referente à adoção de processos adequados e informações requisitadas pela sociedade à gestão pública (CRUZ; SILVA; SPINELLI, 2016). A transparência demonstra para a sociedade a preocupação que a gestão pública tem em proporcionar serviços públicos de qualidade e prestação de contas de forma honesta, visando à ética na execução dos atos e gastos públicos (KANAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010).

Sendo assim, a apuração dos custos públicos e sua publicidade são importantes e eficientes ferramentas de transparência e controle social, possibilitando a análise do desempenho dos serviços que foram prestados (ALONSO, 1999). Com isso, o gestor público deve “ampliar ao máximo o nível de transparência das informações financeiras, patrimoniais e orçamentárias, porém, dentro do que é permitido em lei, sem buscar sua promoção, e divulgando informações que tenham características que as tornem úteis a todos os usuários” (SANCHEZ, 2016, p.118).

Nesse sentido, o presente estudo aborda a temática da gestão de custos públicos e da transparência, tendo como questão problema: “Como a produção científica sobre os temas da gestão de custos públicos e da transparência têm evoluído nos últimos 19 anos?” A partir do problema levantado, o estudo tem por objetivo analisar os artigos publicados nos periódicos nacionais da Capes e Scielo acerca da gestão de custos na administração pública e da transparência no período de 2000 a 2019, buscando avaliar as características de cada uma dessas temáticas, bem como as possíveis relações existentes entre as duas.

A gestão de custos e a transparência são temas que vem ganhando espaço na produção científica das últimas décadas, tendo em vista que são direcionados à gestão pública e que afetam diretamente a vida e os interesses da população. Em se tratando de produções científicas, é importante destacar seu aumento na relevância, visto que, antes das exigências legais esse assunto era carente em literatura (BITTI; AQUINO; BUSANELLI, 2011). Desta forma, a importância de avaliar a produção científica é devido ao reconhecimento dos pesquisadores perante a comunidade científica nacional e internacional, mostrando seus estudos e os resultados que foram encontrados, a partir da aplicação da bibliometria (COSTA et al., 2012).

Entende-se que esta pesquisa se torna um diferencial por realizar um estudo bibliométrico abrangendo o período de 19 anos de análise, iniciando a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Até o momento, não foram encontrados estudos anteriores que avaliem artigos que versem sobre a análise bibliográfica da gestão de custos públicos e da transparência.



OBSERVADR



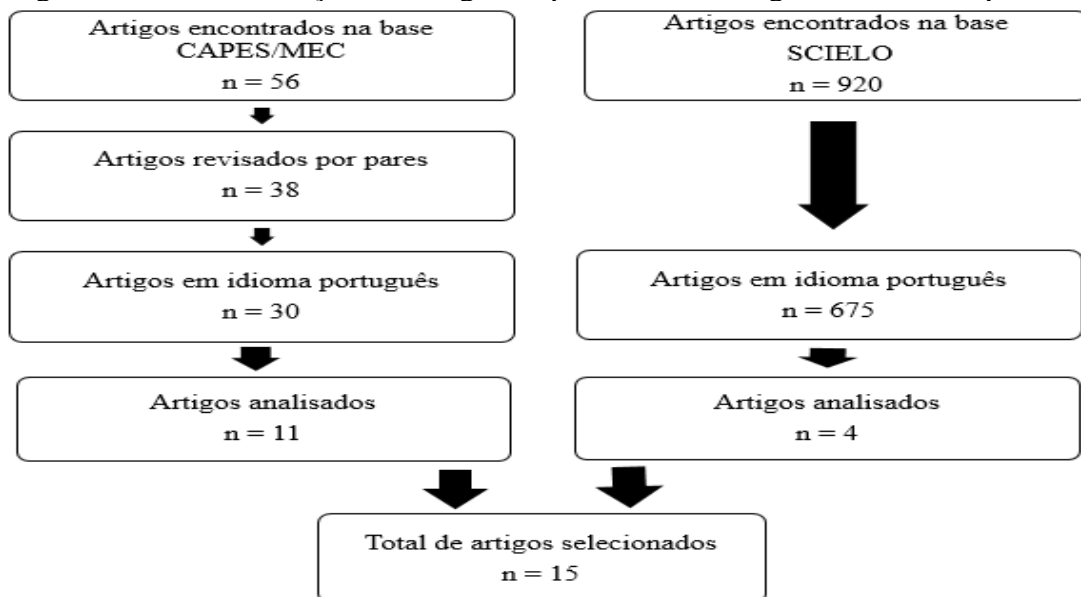


## METODOLOGIA

A presente pesquisa quanto aos objetivos é caracterizada como descritiva (GIL, 2016), de abordagem qualitativa. Para a realização da pesquisa foram utilizados dados bibliográficos, analisados por meio de um estudo bibliométrico. A amostra do estudo são todos os periódicos presentes na Base da Capes/Mec e Base Rede Scielo que foram selecionados na coleta de dados. A Capes é uma ferramenta muito utilizada para o ensino e pesquisa do país, pois contém diversas publicações nacionais e internacionais em um acervo de mais de 45 mil títulos (CAPES, 2019). Já a Scielo é uma biblioteca eletrônica composta por coleções de periódicos científicos brasileiros (SCIELO, 2019).

Para a coleta dos dados foram acessados os portais dos periódicos e realizada a busca dos artigos por meio da opção “Busca Avançada”, utilizando quatro conjuntos de palavras-chave: custos AND pública, custos AND público, transparência AND pública, e por fim, transparência AND público. O período de busca selecionado foi de 04/05/2000 a 04/05/2019, por corresponder a data da publicação da LRF até a data e que são completados 19 anos da respectiva lei. A Figura 1 apresenta de forma detalhada os artigos encontrados sobre a temática da gestão de custos públicos.

Figura 1 – Coleta e seleção dos artigos de periódicos sobre gestão de custos públicos

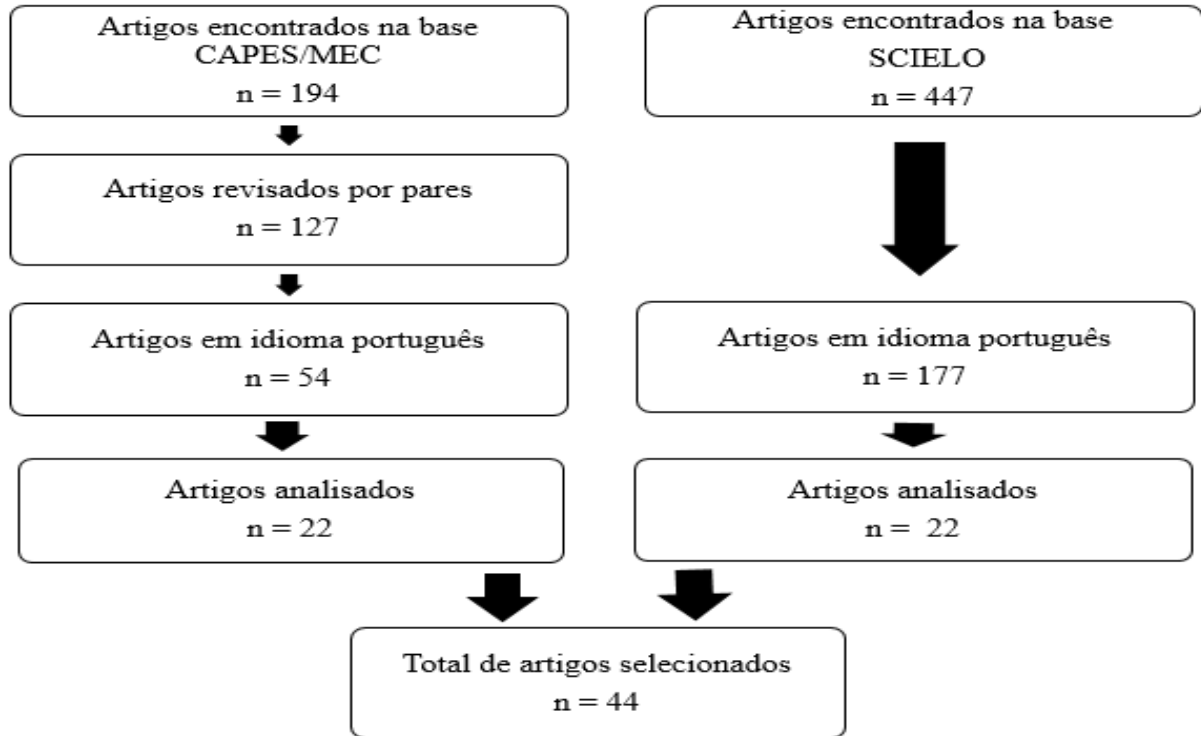


Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Do total de artigos identificados, foram excluídos aqueles que não haviam sido revisados por pares e que não estivessem no idioma português. Assim foram analisados um total de 11 artigos encontrados no portal da Base da Capes/Mec e 4 da Base Rede Scielo. A Figura 2 apresenta de forma detalhada os artigos encontrados sobre a temática da transparência pública.



Figura 2 – Coleta e seleção dos artigos de periódicos sobre transparência pública



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Em relação à coleta e seleção dos estudos sobre transparência pública, na Base da Capes/Mec foram selecionados 22 artigos e na Base Rede Scielo outros 22 artigos. Assim foram analisados 15 artigos sobre gestão de custos públicos e 44 sobre transparência pública. Nos artigos coletados foram identificados a classificação metodológica, esfera de governo investigada e se os estudos abordam simultaneamente a temática de gestão de custos públicos e transparência pública.

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

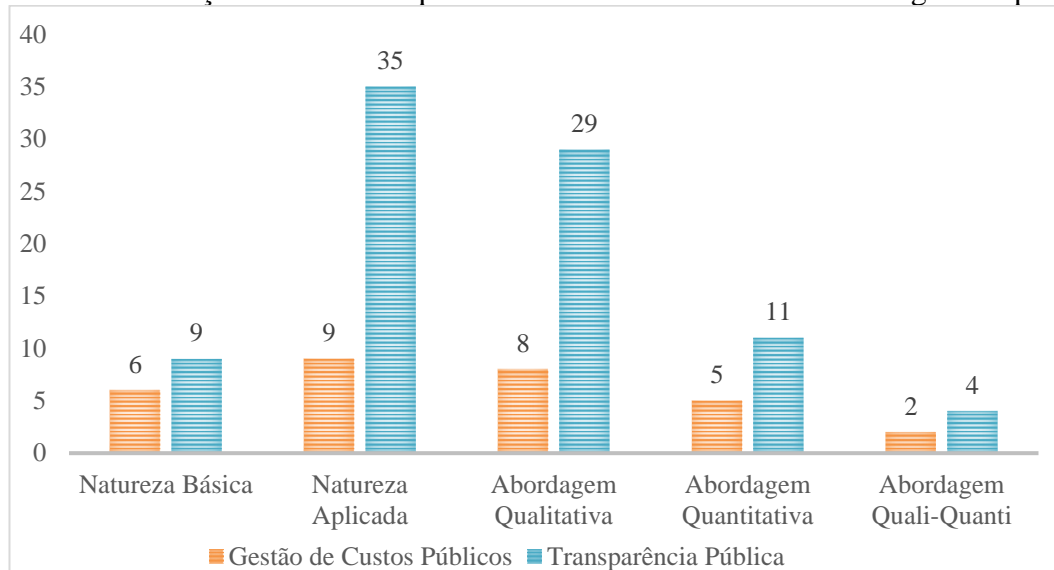
Nessa seção são apresentados, analisados e discutidos, de forma quantitativa e qualitativa, os dados que foram coletados e selecionados de acordo com os critérios definidos para o alcance dos objetivos deste estudo.

### Análise Descritiva da Classificação e Aplicação dos Estudos

Esta subseção demonstra uma análise descritiva dos estudos selecionados. Apresenta-se inicialmente a classificação metodológica e posteriormente a esfera da administração em que os mesmos foram aplicados. No Gráfico 1 são apresentados o número de estudos desenvolvidos sobre as temáticas da gestão de custos públicos e transparência pública a partir da classificação quanto a sua natureza e a abordagem do problema investigado.



Gráfico 1 – Classificação dos estudos quanto sua natureza de estudo e abordagem do problema



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Percebe-se pelo Gráfico 1, que os estudos de natureza aplicada prevalecem nas temáticas de gestão de custos públicos (9 estudos) e transparência pública (35 estudos). Os estudos de natureza aplicada possuem como objetivo “gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigida à solução de problemas específicos, envolve verdades e interesses locais, tendo como propósito resolver um problema específico [...]” (SOUZA; FIALHO; OTANI, 2007, p. 38). Como exemplo de estudo aplicado destaca-se o de Almeida, Borba e Flores (2009), que analisaram as informações de custos utilizadas pelos gestores de 20 Secretarias Municipais da Saúde do Estado de Santa Catarina. Por outro lado, o estudo de natureza básica “objetiva gerar conhecimentos novos úteis para o avanço da ciência em aplicação prevista” (SOUZA; FIALHO; OTANI, 2007, p. 37). Cita-se como exemplo o estudo de Lopes et al. (2015), que a partir da literatura, apontaram os avanços da Contabilidade Pública gerados por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em complemento, o Gráfico 1 evidencia a predominância de estudos de abordagem qualitativa, totalizando 8 estudos na temática de gestão de custos públicos e 29 sobre transparência pública. Desta forma, os artigos que abordaram os problemas de modo qualitativo podem ser descritos como aqueles que têm o objetivo de compreender os participantes do estudo bem como todos os aspectos que se encontram ao seu redor (SAMPLERI; COLLADO; LUCIO, 2013), como por exemplo, o estudo de Borges, Mario e Carneiro (2013), que abordou de forma qualitativa as informações de custos do Governo Federal Brasileiro.

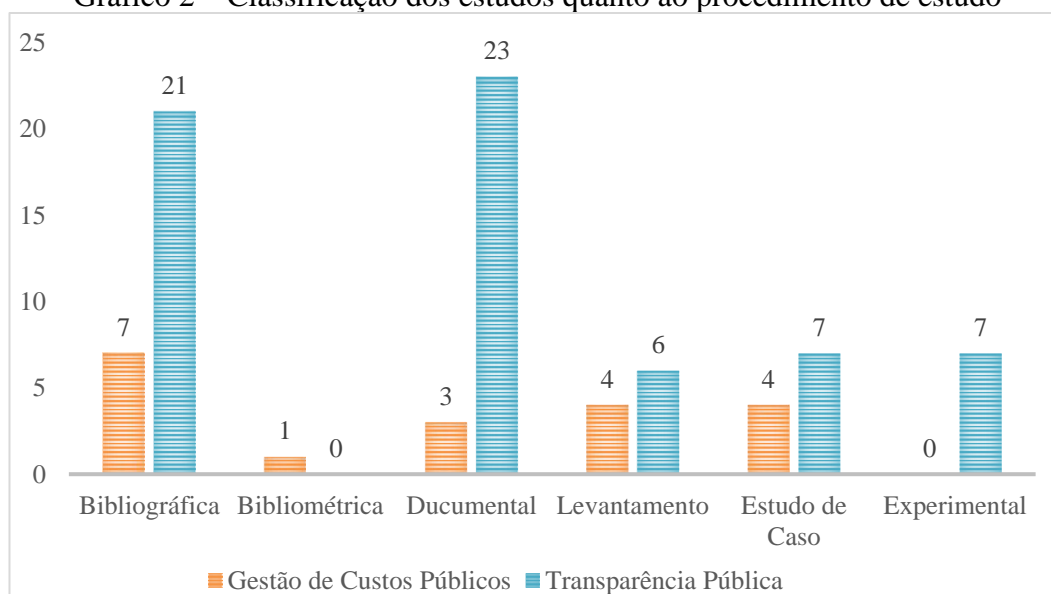
Por outro lado, o estudo quantitativo é aquele que “considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las” (SOUZA; FIALHO; OTANI, 2007, p. 39). Nesse sentido, Slomski et al. (2010) analisa quantitativamente a demonstração do resultado econômico e os sistemas de custeios como formas de cumprir com a eficiência, governança e *accountability*.



Ao final com menor participação estão os estudos mistos, definidos por Sampieri, Collado e Lucio (2003) como aqueles que utilizam processos sistemáticos e críticos de pesquisa e implicam a coleta e a análise de dados quantitativos e qualitativos. Dentre esses estudos cita-se como exemplo o de Pereira e Araujo (2016), que pesquisaram, de forma qualitativa e quantitativa, sobre a geração de informações do Sistema de Custos Gerencial (SISCUSTOS) utilizados pelo Exército Brasileiro.

Outro aspecto metodológico analisado foi a classificação dos estudos quanto aos procedimentos utilizados, conforme demonstrado no Gráfico 2. Vale destacar que um mesmo estudo pode utilizar-se de mais que um tipo de procedimento para coleta dos seus dados.

Gráfico 2 – Classificação dos estudos quanto ao procedimento de estudo



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

No Gráfico 2 destacam-se os estudos bibliográficos e documentais na temática da transparência pública. Por outro lado, as pesquisas sobre gestão de custos públicos utilizam-se de diferentes procedimentos para solucionar seus problemas, com destaque a bibliográfica, levantamento e estudo de caso.

Entre os estudos bibliográficos, que consistem na obtenção de dados através de fontes secundárias (SOUZA; FIALHO; OTANI, 2007), tem-se o estudo de Batista (2010) que discute sobre o direito de acesso à informação e sobre os conceitos de transparência e acesso na administração pública.

Já os estudos documentais caracterizados como aqueles que utilizam de materiais impressos e divulgados que não receberam ainda tratamento analítico (SOUZA; FIALHO; OTANI, 2007) está o de Suzart (2010), que analisou as principais características do Sistema Federal Brasileiro de Custos, considerando os parâmetros realizados pela IFAC (*International Federation of Accountants*), a partir de fontes primárias como documentos oficiais do sistema.



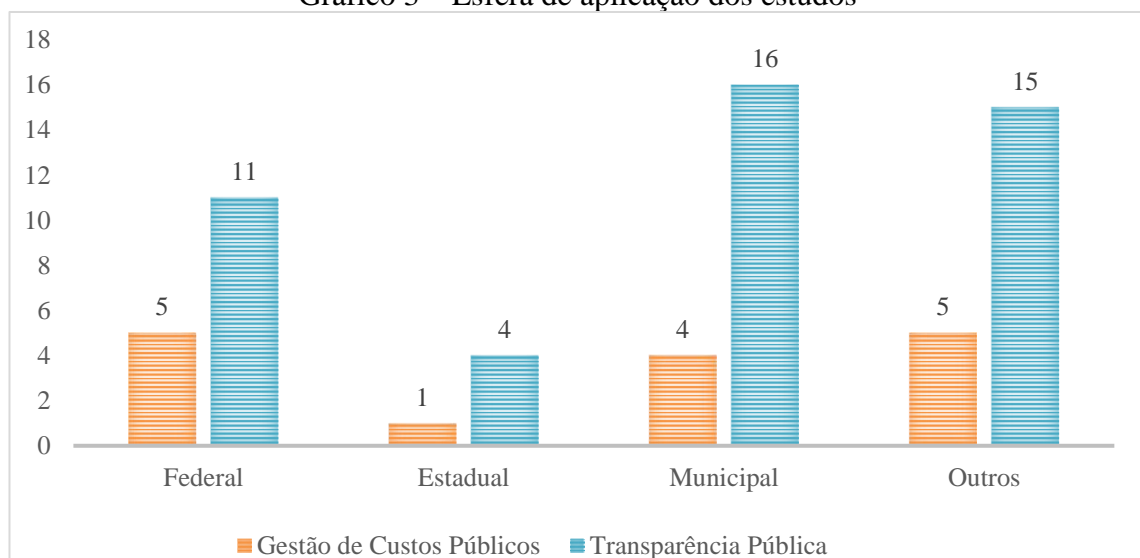
No que se refere aos estudos de levantamento, definidos pela “interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer” (GIL, 2016, p. 35), chama a atenção o de Pereira e Romão (2015), que avaliaram a implementação do Sistema de Contabilidade de Custos (SCC) e a utilização das informações desse sistema nos municípios portugueses. Já o estudo de caso, que “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento [...]” (GIL, 2016, p. 37), foi aplicado por Bonacim e Araujo (2010), no Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da USP, para analisar o sistema de custos atual e propor uma mudança no método de custeio utilizado.

Os estudos experimentais são bem menos representativos nas temáticas pesquisadas, pois o pesquisador deve utilizar procedimentos apropriados e capazes de tornar perceptíveis as relações entre as variáveis envolvidas no objeto de estudo (CERVO; SILVA; BERVIAN, 2007). Destaca-se o estudo de Oliveira e Raminelli (2014), que pesquisou sobre o direito à informação e analisou a página do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no *Facebook* sob duas hipóteses, a primeira de que a Lei de Acesso à Informação é atendida pelo CNJ e a segunda, de que ocorre uma aproximação entre o usuário com o governo a partir da publicação das informações.

Por fim, somente um estudo bibliométrico foi identificado, correspondendo ao estudo de Carneiro et al. (2012), que analisou pesquisas sobre custos na administração pública nos eventos brasileiros da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), Associação Brasileira de Custos (ABC) e do Congresso de Controladoria e Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP). Este tipo de estudo pode “colaborar na tarefa de sistematizar as pesquisas realizadas num determinado campo de saber e endereçar problemas a serem investigados em pesquisa futuras” (CHUEKE; AMATUCCI, 2015, p. 01).

A análise dos resultados também buscou compreender a esfera de aplicação dos estudos, de acordo com Gráfico 3.

Gráfico 3 – Esfera de aplicação dos estudos



Fonte: Dados da pesquisa (2020).





Denota-se, por meio do Gráfico 3, que os estudos estão voltados principalmente para o âmbito municipal. Entre os estudos municipais, destaca-se Diniz, Machado e Matos (2016) que pesquisou sobre a transparência digital em 157 portais eletrônicos dos municípios do Ceará. Na esfera federal destaca-se o estudo de Machado e Holanda (2010), que realizaram uma pesquisa para apresentar e descrever o Sistema de Informação de Custos do Governo Federal, sua finalidade, suas principais características e usuários.

### **Análise dos Estudos que Abordam a Relação entre as Duas Temáticas**

Nessa subseção foram analisados os artigos que apresentam uma relação entre gestão de custos e transparência na administração pública. Foram identificados seis estudos que abordam as duas temáticas, apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Estudos que abordam as duas temáticas do estudo

<b>Autores/ Ano</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Abordagem</b>
Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010)	Analisar a melhor maneira de utilizar as informações geradas pela contabilidade de competência, visando aumentar a eficiência e melhorar a qualidade do gasto, com base em experiências internacionais.	- Aborda as informações de custos para a promoção da eficiência no setor público e da responsabilidade das autoridades na divulgação dos dados confiáveis; - Destaca que algumas informações sobre a contabilidade requerem maior atenção para entendimento, e nesse caso a transparência dos dados deve auxiliar nesse processo; - Ressalta que as informações de custos que focarem na transparência, proporcionam a confirmação dos dados pelas auditorias independentes.
Augustinho e Lima (2012)	Identificar quais as mudanças geradas pela nova contabilidade pública brasileira que podem contribuir com a transparência nas contas públicas e analisar quais ações já contribuem, a partir do ano de 2010.	Ressalta que colaborando com a transparência, um sistema de custos para administração pública possibilita realizar uma avaliação da eficiência da gestão, principalmente em relação aos custos, projetos e serviços públicos, visando auxiliar na tomada de decisão. Sendo assim, os processos contábeis são divulgados, acessados e acompanhados a partir da transparência e políticas públicas.
Passos (2012)	Oferecer um diagnóstico dos impactos gerados pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) sobre o cenário atual e as perspectivas que podem influenciar nas atividades contábeis que são executadas na Administração Pública Federal.	Destaca que a gestão contábil e financeira realiza atividades de registro, avaliação, divulgação e transparência dos dados a fim de colaborar com a prestação de contas (dos custos, despesas e receitas), de forma correta para auxiliar na tomada de decisão.
Gomes e Magliano Júnior (2014)	Analisar as respostas estratégicas dos gestores, buscando se a cultura contábil existente no País permite a aceitação do novo instrumento.	- Destaca que as novas práticas introduzidas sobre a contabilidade pública no Brasil são referentes ao surgimento do DRE e a utilização dos conceitos de custos; - Ressalta que como resposta à questão de transparência, os gestores concordaram que a contabilidade é um importante instrumento de transparência para o setor público.
Bairral, Silva e Alves (2015)	Analisar o nível de transparência pública nos relatórios de gestão anuais de entidades públicas	- Conclui que a questão demográfica, acessibilidade e o tipo de entidade possuem uma relação positiva com a transparência, enquanto que a burocracia pública apresentou



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

	federais e os incentivos (político, institucional, governamental, social e financeiro) que podem influenciar na divulgação da informação pública.	uma relação negativa; - Identificou que questões financeiras, custos e receitas tem baixos índices de divulgação.
Gama e Rodrigues (2016)	Verificar o comportamento da demanda por informações contábeis nas universidades públicas federais diante da edição da Lei de Acesso à Informação (LAI).	- Conclui que a transparência das informações públicas é uma importante ferramenta de controle social. - Verificou que a demanda por informações de natureza contábil-financeira e orçamentária, obteve um decréscimo de 64% para 59%, do primeiro ao segundo ano da LAI, respectivamente.

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

A partir do Quadro 1 merece ser destacado que alguns estudos abordam as duas temáticas de forma mais direta e ampla. Nesse sentido se destaca o estudo de Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010), que analisaram as informações de custos e os gastos públicos a partir de uma comparação de experiências internacionais. Diante disso, argumentam que a gestão de custos na administração pública passou por algumas transformações, principalmente se adaptando à responsabilidade social, à transparência na prestação de contas à sociedade e a melhoria no gasto dos recursos públicos. Portanto, para alcançar a transparência e melhorar o gasto público torna-se indispensável à adoção de um sistema de informações de custos no setor público. Os autores complementam que “chama atenção para outra razão importante para a adoção de um sistema que gere informações sobre os custos do governo: a transparência do gasto público e a possibilidade de um melhor controle democrático sobre as prioridades no uso dos recursos públicos e a qualidade dos serviços prestados” (REZENDE; CUNHA; BEVILACQUA, 2010, p. 964). Através das experiências internacionais analisadas, foi recomendado que a implementação de um sistema de custos deve priorizar a qualidade e a transparência das informações de custos, para que assim seja observado o desempenho público.

Merecem destaque os principais aspectos centrais dos seis estudos que aproximam as duas temáticas:

- O Conselho Federal de Contabilidade defende que as informações de custos devem ser transparentes, a fim de auxiliar na prestação de contas à sociedade (PASSOS, 2012);
- As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público auxiliaram a administração pública para adaptar suas informações sobre a gestão de custos, uso dos recursos públicos e sobre os serviços prestados de modo que fossem mais transparentes e visando que essas informações sejam divulgadas a sociedade para que aconteça o controle social (PASSOS, 2012);
- Por fim, o sistema de custos aplicados ao setor público é fundamental para que as informações de custos sejam confiáveis e transparentes para serem utilizadas na tomada de decisão pública. Como também, a partir desse sistema que a administração pública alcança a transparência de suas informações e permite que a sociedade realize o acompanhamento e controle sobre os dados divulgados (GAMA; RODRIGUES, 2016)

Infere-se que os três aspectos centrais destacados foram apontados na discussão teórica dos estudos identificados, aproximando a gestão de custos públicos e a transparência pública. Por outro lado,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

nas bases pesquisadas, não foram encontradas pesquisas que realizaram uma análise empírica desta relação. Nesse sentido, as pesquisas científicas aproximam brevemente as discussões teóricas sobre as duas temáticas, mas, a literatura é ausente de pesquisas práticas que demonstram efetivamente a importância da gestão de custos públicos para ampliação dos níveis de transparência pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da publicidade e sua ampliação a partir da transparência pública, exige dos gestores públicos a responsabilidade da divulgação dos seus atos por mecanismos que permitam o exercício do controle social. As informações de custos no setor público podem contribuir na qualificação daquilo que é divulgado pelos órgãos públicos e na potencialização dos efeitos da transparência pública. Diante disso o presente estudo buscou analisar os artigos publicados nos periódicos nacionais da Capes e Scielo acerca da gestão de custos na administração pública e da transparência no período de 2000 a 2019, buscando avaliar as características de cada uma dessas temáticas, bem como as possíveis relações existentes entre as duas. Para atingir o objetivo foi realizado um estudo descritivo, qualitativo e bibliométrico, a partir da amostra de todos os artigos publicados na Base Capes/Mec e Base Rede Scielo no período de 04/05/2000 a 04/05/2019.

Os resultados indicam que do total de 59 artigos encontrados sobre ambas as temáticas, prevalecem os estudos de natureza aplicada (44) nas bases analisadas. No que se refere a abordagem dos estudos, a maioria (37) são qualitativos. Em complemento, quanto a natureza, destacam-se os estudos bibliográficos (28) e documentais (26). No tocante a esfera de aplicação, os estudos estão voltados principalmente para a esfera municipal (20 estudos) e das outras áreas da gestão pública.

Posteriormente foram analisados os estudos que abordam as duas temáticas. Foram identificados somente 6 estudos que estudam as duas temáticas em suas investigações.

O primeiro estudo de Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) ressalta que as informações de custos que focarem na transparência, proporcionam a confirmação dos dados pelas auditorias, maior eficiência e responsabilidade na divulgação de dados confiáveis. Augustinho e Lima (2012) citam que um sistema de custos pode colaborar com a transparência e avaliação da eficiência da gestão. Nessa linha, Passos (2012) complementa que a divulgação e transparência dos dados (custos, despesas e receitas), colabora na prestação de contas e auxilia na tomada de decisão.

Gomes e Magliano Júnior (2014) destacam que as novas práticas introduzidas na contabilidade pública brasileira fizeram surgir a DRE e a utilização dos conceitos de custos. Reforçam a importância da contabilidade como instrumento de transparência para o setor público.

O estudo de Bairral, Silva e Alves (2015) identifica que entre outras informações, as de custos, tem baixos índices de divulgação na gestão pública. Enquanto Gama e Rodrigues (2016) reforçam que a transparência pública é uma importante ferramenta de controle social e enxerga como negativa a queda na demanda pelas informações contábeis e orçamentárias no primeiro ano de vigência da Lei de Acesso a Informação.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Infer-se a partir dos dados coletados que existe um limitado número de estudos publicados que abordam as duas temáticas e sua relação. Desse modo, identificou-se por meio desse estudo bibliométrico a necessidade de novas pesquisas que tenham por objetivo a investigação simultânea das duas temáticas. Recomenda-se especialmente a realização de estudos aplicados que investiguem a possível relação entre a gestão de custos e a transparência nas diferentes esferas da federação.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. G. de; BORBA, J. A.; FLORES, L. C. da S. A utilização das informações de custos na gestão da saúde pública: um estudo preliminar em secretarias municipais de saúde do estado de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 579-607, maio/jun. 2009.

ALONSO, M. Custos nos serviços públicos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 1, p. 37-63, jan./mar. 1999.

AUGUSTINHO, S. M.; LIMA, I. A. de. A nova contabilidade pública brasileira como instrumento de transparência sobre as contas públicas. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 1, n. 1, p. 76-88, jul./dez. 2012.

BAIRRAL, M. A. da C.; SILVA, A. H. C.; ALVES, F. J. dos S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n.3 p. 643- 675, maio/jun. 2015.

BATISTA, C. L. As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação. **TransInformação**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 225-231, set./dez., 2010.

BITTI, E. J. S.; AQUINO, A. C. B. de; CARDOSO, R. L. Adoção de sistemas de custos no setor público: reflexões sobre a literatura nacional veiculada em periódicos acadêmicos. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 7, n. 3, p. 06-24, jul./set. 2011.

BONACIM, C. A. G.; ARAUJO, A. M. P. de. Gestão de custos aplicada a hospitais universitários públicos: a experiência do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da USP. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 903-31, jul./ago. 2010.

BORGES, T. B.; MARIO, P. do C.; CARNEIRO, R. A implementação do sistema de custos proposto pelo governo federal: uma análise sob a ótica institucional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 469-491, mar./abr. 2013.

BRASIL. Lei da Responsabilidade Fiscal. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em 30 de mar. 2019.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BRASIL. Lei da Transparência. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.**

Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2009.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm). Acesso em: 30 mar. 2019.

BRASIL. Lei de Acesso à Informação. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Presidência

da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2011a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 09 abr. 2019.

BROCCO, C. et al. Transparência da gestão pública municipal: fatores explicativos do nível de transparência dos municípios de médio e grande porte do Rio Grande Do Sul. **Revista Ambiente Contábil**. Natal, v. 10, p. 139 – 159, jan./jun. 2018.

CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 28, n. 2, p. 421-446, maio/ago. 2013.

CARNEIRO, A. de F. et al. Custos na Administração Pública: revisão focada na publicação de artigos científicos a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v.9, n.18, p.03-22, jul./dez., 2012.

CERVO, A. L.; SILVA, R. da; BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica**. 6ª Ed., Pearson, 2007.

CHUEKE, G. V.; AMATUCCI, M. O que é bibliometria? Uma introdução ao Fórum. **Revista Eletrônica de Negócios Internacionais**. São Paulo, v.10, n. 2, p. 1-5, mai./ago. 2015.

COSTA, T. et al. A Bibliometria e a Avaliação da Produção Científica: indicadores e ferramentas. In: Congresso nacional de bibliotecários, arquivistas e documentalistas, n. 11, 2012, Lisboa. **Anais eletrônicos ...** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012. Disponível em: <<https://www.bad.pt/publicacoes/index.php/congressosbad/article/view/429/pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

CRUZ, C. F. da; SILVA, L. M. da; SANTOS, R. dos. Transparência da Gestão Fiscal: Um Estudo a partir dos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios do Estado do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO, II, 2009, Recife. **Anais Eletrônicos...** Recife: Anpad, 2009. Disponível em:

[http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod\\_evento=17&cod\\_edicao\\_subsecao=466&cod\\_evento\\_edicao=44&cod\\_edicao\\_trabalho=10082](http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=17&cod_edicao_subsecao=466&cod_evento_edicao=44&cod_edicao_trabalho=10082). Acesso em: 30 mar. 2019.

CRUZ, M. do C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. V. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n 3, Artigo 1, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2016. Cad. EBAPE.BR, v. 14, nº 3, p. 721-743, jul./set. 2016.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

DINIZ, G. M.; MACHADO, D. de Q.; MATOS, F. R. N. Transparência Digital na Gestão Pública: uma Análise de Conglomerados nos Municípios Cearenses. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 14, n. 2, p. 197-217, 2016.

GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. **TransInformação**, Campinas, V. 28, P. 47-57, jan./abr., 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GOMES, D. R. Da R.; MAGLIANO JÚNIOR, G. Demonstração de resultado econômico: percepção do comando da aeronáutica do Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 54, n. 5, p. 548-559, set./out. 2014.

KANAANE, R.; FIEL FILHO, A.; FERREIRA, M. das G. **Gestão Pública**: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas. São Paulo: Atlas, 2010.

LOPES, F dos S. et al. Uma luz na escuridão: a evidenciação contábil sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Principia- Divulgação Científica e Tecnológica do IFPB**, João Pessoa, n. 27, p. 61-71, dez. 2015.

MACHADO, N.; HOLANDA, V. B. de. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p.791-820, jul./ago. 2010.

MARTINEZ, A. L.; ALVES FILHO, E. M. Sistema de custos numa secretaria municipal de educação. **Revista de Contabilidade da UFBA**. Salvador, v. 6, n. 3, p. 52-65, set./dez. 2012.

OLIVEIRA, R. S. de; RAMINELLI, F. P. O Direito ao Acesso à Informação na Construção da Democracia Participativa: uma análise da página do Conselho Nacional de Justiça no Facebook. **Seqüência**, Florianópolis, n. 69, p. 159-182, dez. 2014.

PARCIANELO, E.; GONÇALVES, H. de S.; SOARES, C. S. A contabilidade de custos no setor público: a realidade das prefeituras da região central do RS. In: Congresso UFSC de Controladoria e Finanças, 6., 2015, Santa Catarina. **Anais eletrônicos...** Santa Catarina: UFSC, 2015. Disponível em: [http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso\\_internacional/anais/6CCF/25\\_15.pdf](http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/25_15.pdf). Acesso em: 01 abr. 2019.

PASSOS, L. H. S. O impacto das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público: cenário atual e perspectivas na Administração Pública Federal. **Revista de Administração de Roraima**, Boa Vista, v. 1, p 110-135, 2012.

PEREIRA, A. L.; ROMÃO, A. L. A implementação do sistema de contabilidade de custos nos municípios portugueses. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 12, n. 27, p. 165-186, set./dez. 2015.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

PEREIRA, T. R. L.; ARAUJO, A. O. Relevância das informações geradas pelo Siscustos para a nova administração pública, na percepção dos analistas e auditores das ICFEx. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 169- 190, jan./abr. 2016.

PORTAL PERIÓDICOS CAPES. **Acervo**, 2019. Disponível em:  
[http://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com\\_pcollection](http://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_pcollection). Acesso em: 19 maio 2018.

REIS, L. G. dos; RIBEIRO, P. A.; SLOMSKI, V. Custos no setor público: uma proposta de implementação de sistemas de custeio. In: IX Congresso Internacional de Custos, 2005, Florianópolis. **Anais Eletrônicos...** Florianópolis: Associação Brasileira de Custos, 2005. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/1942>. Acesso em: 24 mar. 2019.

REZENDE, F.; CUNHA, A.; BEVILACQUA, R. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 959-992, jul./ago. 2010.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. del P. B. **Metodologia de Pesquisa**. Tradução: Daisy Vaz de Moraes; revisão técnica: Ana Gracinda Queluz Garcia; Dirceu da Silva; Marcos Júlio. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANCHEZ, A. F. C. Evidenciação Contábil na Gestão Pública: uma análise dos relatórios divulgados pelos municípios da região metropolitana da baixada santista. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador, v. 10, n. 3, p. 113 – 130, set./dez. 2016

SCIELO. **Pesquisa Scielo**. 2019. Disponível em:  
[https://search.scielo.org/?q=\\*&lang=pt&count=15&from=0&output=site&sort=&format=summary&fb=&page=1&q=\\*&lang=pt&page=1](https://search.scielo.org/?q=*&lang=pt&count=15&from=0&output=site&sort=&format=summary&fb=&page=1&q=*&lang=pt&page=1). Acesso em: 14 jun. 2019.

SLOMSKI, V. et al. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e *accountability* no setor público: uma aplicação na Procuradoria Geral do Município de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 933-57, jul./ago. 2010.

SOUZA, A. C. de; FIALHO, F. A. P.; OTANI, N. **TCC: Métodos e Técnicas**. Florianópolis: Visual Books, 2007.

SUZART, J. A. da S. Sistema federal brasileiro de custos: uma análise comparativa à luz das recomendações da IFAC. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, Belo Horizonte, v.2, n.3, p. 39-55, nov. 2010.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**NATURALIZAÇÃO DO TRABALHO DOMÉSTICO, REPRODUTIVO E DO CUIDADO E A CARÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA AS MULHERES NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19**

**THE NATURALIZATION OF DOMESTIC, REPRODUCTIVE AND CARE WORK AND THE LACK OF BRAZILIAN PUBLIC POLICIES FOR WOMEN IN THE CONTEXT OF THE PANDEMIC OF COVID-19**

Carelisa Stoffel de SIQUEIRA<sup>1</sup>, Airton Adelar MUELLER<sup>2</sup>, Sérgio Luís ALLEBRANDT<sup>3</sup>, Ana Paula Kravczuk RODRIGUES<sup>4</sup>, Flávio FAGUNDES<sup>5</sup>, Gabrieli de CAMARGO<sup>6</sup>

**Resumo:** Frente a atual crise global decorrente da pandemia do COVID-19, testemunhamos a acumulação de trabalho das mulheres diante da sobrecarga do trabalho doméstico, reprodutivo e do cuidado, remunerado e não remunerado, atribuído desempenhado por elas. A base teórica supracitada é da filósofa Silvia Federici, a qual defende que o trabalho doméstico, reprodutivo e do cuidado desempenhado pelas mulheres não são reconhecidos como trabalho produtivo gerador de valor para o capital, nem sequer o trabalho de cuidado, desempenhado à família, casa e a reprodução de força de trabalho, perpetuando a opressão das mulheres. O presente artigo tem como objetivo demonstrar que a naturalização do trabalho doméstico, reprodutivo e de cuidado atribuído as mulheres enquanto cuidadoras exclusivas e onipresentes no contexto da pandemia, acentua a carência de políticas públicas brasileiras para igualdade de gênero. Assim, propomos a seguinte questão problema: Em que medida a pandemia naturaliza o trabalho doméstico, reprodutivo e de cuidado das mulheres no Brasil, evidenciando a carência de políticas públicas brasileiras para igualdade de gênero? O método utilizado na pesquisa é o hipotético-dedutivo, o qual, vinculado a uma analítica teórica, possui caráter qualitativo, de natureza exploratória e descritiva. Neste pensar, expomos que a sobrecarga das mulheres diante da naturalização do trabalho doméstico, reprodutivo e do cuidado atribuído às mulheres, se agrava de forma significativa e alarmante com a atual crise desencadeada pela pandemia do COVID-19, evidenciando de forma alarmante a carência de políticas públicas brasileiras voltadas às mulheres, tanto no contexto pré, quanto pós pandemia.

<sup>1</sup> Mestranda pelo Programa Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Bolsista CAPES. E-mail: [care-95@hotmail.com](mailto:care-95@hotmail.com).

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade Livre de Berlim, Alemanha; Professor/pesquisador no Programa de Pós-graduação, Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/UNIJUÍ), Ijuí – RS, Brasil. E-mail: [airton.mueller@unijui.edu.br](mailto:airton.mueller@unijui.edu.br).

<sup>3</sup> Bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq; Professor Titular e Coordenador do PPGDR/UNIJUÍ; Líder do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC); Doutor em Desenvolvimento Regional pela PPGDR/UNISC (2010). E-mail: [allebr@unijui.edu.br](mailto:allebr@unijui.edu.br).

<sup>4</sup> Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGDH) da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Bolsista CAPES. E-mail: [anakravczuk@gmail.com](mailto:anakravczuk@gmail.com).

<sup>5</sup> Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGDH) da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Bolsista CAPES. E-mail: [flaviofagundes1995@outlook.com](mailto:flaviofagundes1995@outlook.com).

<sup>6</sup> Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGDH) da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Bolsista CAPES. E-mail: [gabrieli\\_camargo@outlook.com](mailto:gabrieli_camargo@outlook.com).





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Palavras-chave:** Trabalho doméstico, reprodutivo e do cuidado. Silvia Federici. Políticas públicas. COVID-19.

**Abstract:** In the face of the current global crisis resulting from the COVID-19 pandemic, we witness the accumulation of women's work in the face of the burden of domestic, reproductive and care work, paid and unpaid, assigned by them. The aforementioned theoretical basis is that of the philosopher Silvia Federici, who argues that domestic, reproductive and care work performed by women are not recognized as productive work that generates value for capital, not even care work performed for the family, home and the reproduction of the labor force, perpetuating the oppression of women. This article aims to demonstrate that the naturalization of domestic, reproductive and care work attributed to women as exclusive and omnipresent caregivers in the context of the pandemic, accentuates the lack of Brazilian public policies for gender equality. Thus, we propose the following problem question: To what extent does the pandemic naturalize domestic, reproductive and care work for women in Brazil, showing the lack of Brazilian public policies for gender equality? The method used in the research is the hypothetical-deductive, which, linked to a theoretical analysis, has a qualitative character, of an exploratory and descriptive nature. In this thinking, we expose that the burden of women in the face of the naturalization of domestic, reproductive work and the care attributed to women, worsens significantly and alarmingly with the current crisis triggered by the pandemic of COVID-19, evidencing in an alarming way the lack of Brazilian public policies aimed at women, both in the pre- and post-pandemic contexts.

**Keywords:** Domestic, reproductive and care work. Silvia Federici. Public policy. COVID-19.

## INTRODUÇÃO

A crise global acentuada pelo COVID-19 trouxe consigo a evidenciação de uma problemática que não é de agora, perpetuada e enraizada em nossa sociedade desde as civilizações mais primitivas: a naturalização do trabalho doméstico, reprodutivo e do cuidado atribuído às mulheres. Diante de tal problemática atual, testemunhamos as mulheres em frente do enfrentamento da crise sanitária, as quais exercem em sua maioria os principais papéis de reprodução social e cuidado, sendo elas as mais afetadas em todas as esferas e dinâmicas sociais. A pandemia não só exacerbou as desigualdades estruturais de gênero que afetam as mulheres no Brasil e no mundo, mas também demonstrou a carência de políticas públicas interseccionais para igualdade de gênero no país, tanto na pandemia, como antes deste contexto.

O debate proposto neste artigo acerca da pauta do trabalho doméstico, reprodutivo e do cuidado, é configurado pela filósofa e ativista feminista Silvia Federici, a qual reconhece que o trabalho doméstico e reprodutivo desempenhado pelas mulheres, não são reconhecidos como trabalho produtivo gerador de valor para o capital, nem sequer o trabalho de cuidado, desempenhado à família, casa e a reprodução de força de trabalho. É nesse sentido que a autora teoriza “o patriarcado dos salários”, onde situa as mulheres em situação de escravidão do lar, do capital e do Estado diante dessa problemática. A autora toma como centralidade de sua teoria o trabalho reprodutivo feminino e a sua essencialidade no processo de produção capitalista, mesmo que esse



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

trabalho não seja reconhecido pelo atual sistema patriarcal pautado na lógica sistêmica de lucro individualizado e exploratório.

Para a autora, a naturalização do trabalho doméstico, reprodutivo e do cuidado foi destinado a não ser remunerado desde o início do sistema capitalista, transformado em um atributo natural da psique e da personalidade das mulheres, oriundo das profundezas da natureza feminina bem como o papel de cuidadoras onipresentes de outras pessoas nas mais diversas facetas (desde o cuidado não remunerado da família, até o trabalho remunerado de cuidadoras). (FEDERICI, 2019). Assim como Federici, autoras como Arruza, Brattacharya e Fraser (2019) teorizam a reprodução social como uma vertente própria do feminismo marxista, pela teoria crítica, onde se abarca o trabalho reprodutivo das mulheres de forma remunerada e não remunerada, precarizada, doméstica, do cuidado, e das instituições sociais de reprodução. (SEVERO, 2020). Para elas, a reprodução social compreende “atividades que sustentam seres humanos como *seres sociais corporificados* que precisam não apenas comer e dormir, mas também criar suas crianças, cuidar de suas famílias e manter suas comunidades (p. 106)”, onde esta foi feminizada e sentimentalizada, delineada como “cuidado” remunerado por amor e afeto, ao invés de trabalho remunerado com dinheiro (ARRUZA; BRATTACHARYA; FRASER, 2019).

Como já dizia Simone de Beauvoir (1949) “(...) basta uma crise política, econômica ou religiosa para que os direitos das mulheres sejam questionados”, e é neste cenário de crise que o trabalho atribuído de forma natural às mulheres se acentua, oriundo das múltiplas jornadas de trabalho desempenhado por elas, tanto em esfera pública, quando em esfera privada, tanto remunerado, como não. Visualizamos tais trabalho desempenhado pelas mulheres em frente a pandemia do coronavírus, uma vez que são elas as mais afetadas pelas consequências da crise (econômica, sanitária e social), principalmente mulheres negras, periféricas e das classes mais baixas. (MENDES, 2020). São as mulheres as principais trabalhadoras na área da saúde, no trabalho doméstico remunerado e não remunerado, na economia informal e as principais vítimas da violência doméstica em situação de isolamento social, o que alerta para a urgência de um olhar interseccional nas políticas públicas brasileiras para igualdade de gênero, considerando todas as suas divisões e pertencimentos sociais para suas implementações.

Diante da problemática, Severo (2020) analisou as perspectivas teóricas de Saffioti e Federici quanto a relação de trabalho e a posição das mulheres na sociedade capitalista, expondo por parte de Saffioti a integração parcial e a periferação social das mulheres no mundo do trabalho, e como Federici considera central a importância do trabalho reprodutivo feminino como parte essencial no processo de produção capitalista, apesar de não ser remunerado e reconhecido na sociedade capitalista e patriarcal. Constatamos também a pesquisa de Luiz (2020) sobre as escalas de trabalho reprodutivo no cotidiano das mulheres, considerando seus papéis a partir do casamento e da maternidade de uma mulher branca, cisgênera, heterossexual e de classe média, o que, diante da crise global trazida pela pandemia, juntamente com nossa realidade brasileira pluralizada, vislumbramos mais uma vez a necessidade de uma abordagem interseccional ao considerar a implementação de políticas de igualdade de gênero. Ponderamos tal lacuna assistida a partir do estudo de Mendes (2020) sobre uma abordagem feminista interseccional e as necessidades de políticas para os diferentes grupos sociais de mulheres que estão a frente e no centro da atual crise



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

sanitária, econômica e social ocasionado pelo coronavírus, considerando as situações pré-existentes de injustiças e desigualdades produzidas pelas diferentes estruturas globais e locais.

Nessa perspectiva, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) produziu uma nota técnica com as principais ações de políticas públicas mundiais, nacionais e estaduais que abordam a violência de gênero durante tempos de pandemia e isolamento social, a fim de levantar dados de monitoramento dos serviços públicos voltados a violência doméstica contra as mulheres no Brasil, tal como fortalecer redes de apoio entre organismos governamentais de políticas para mulheres, poderes Judiciários, Legislativos e sociedade civil. (ALENCAR et al., 2020). O grupo de trabalho da sociedade civil para a Agenda 2030 (GTSC AGENDA 2030, 2020) lançou a IV edição do Relatório Luz da Sociedade Civil sobre a Agenda 2030 no Brasil, onde averiguaram que o país vem retrocedendo na garantia dos direitos das mulheres, com um desmonte das políticas públicas via progressiva redução de recursos.

A Gênero & Número e a SOF Sempre Viva Organização Feminista (2020), realizaram uma pesquisa que apresentaram os efeitos da crise do Coronavírus nas dinâmicas de vida e trabalho das mulheres brasileiras, apresentando que os trabalhos doméstico, de reprodução e do cuidado se intensificaram, evidenciando as desigualdades raciais e de renda que marcam a vida e o trabalho das mulheres no país. “No período do isolamento social, quase 50% das mulheres passaram a apoiar ou se responsabilizar pelo cuidado de outra pessoa.” (GÊNERO & NÚMERO; SOF, 2020, p.32). Desse modo, configurou-se o seguinte problema da pesquisa: Em que medida a pandemia naturaliza o trabalho doméstico, reprodutivo e de cuidado das mulheres no Brasil, evidenciando a carência de políticas públicas brasileiras para igualdade de gênero?

Nesse sentido, objetiva-se demonstrar que a naturalização do trabalho doméstico, reprodutivo e de cuidado atribuído às mulheres enquanto cuidadoras exclusivas e onipresentes no contexto da pandemia, acentua a carência de políticas públicas brasileiras para igualdade de gênero. O método utilizado é o hipotético-dedutivo (POPPER, 1993) que, vinculado a uma análise teórica, possui caráter qualitativo, de natureza exploratória e descritiva. No que diz respeito a sua operacionalidade, utilizou-se a técnica da pesquisa bibliográfica, tendo como fonte primária a teoria de Silvia Federici em suas obras *O Ponto Zero da Revolução* (2019) e *Calibã e a Bruxa* (2017), e demais fontes secundárias que, aliada a técnica de abordagem, permitiu um amplo entendimento sobre a temática da pesquisa proposta.

No cerne do cenário pandêmico, como principal hipótese da pesquisa, compreende-se que enquanto o trabalho doméstico, reprodutivo e de cuidado for considerado uma responsabilidade atribuída exclusivamente apenas para mulheres, as condições de extrema vulnerabilidade social e econômica continuarão perpetuadas a elas, e o alcance da igualdade de gênero tão almejado pelas agendas de desenvolvimento dos organismos multilaterais transformaram-se em utopias cada vez mais distantes a serem conquistadas.



OBSERVADR





## O TRABALHO DOMÉSTICO, REPRODUTIVO E DO CUIDADO SEGUNDO SILVIA FEDERICI

Na sociedade moderna, vislumbramos o machismo estrutural exacerbar a crise do trabalho doméstico, reprodutivo e do cuidado, uma vez que a maior parte do trabalho não remunerado ainda é feito pelas mulheres. Nesta problemática, partimos do aporte teórico da italiana, professora, escritora, filósofa, feminista e marxista Silvia Federici, utilizando como fonte primária suas obras *O Ponto Zero da Revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista* (2019) e *Calibã e a Bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva* (2017), com sua abordagem histórica sobre a posição das mulheres no processo de (re) produção do capital na formação das sociedades capitalistas.

Apoiada sobre o pressuposto da necessidade do reconhecimento do trabalho doméstico, reprodutivo e do cuidado desempenhado pelas mulheres como trabalho produtivo -gerador de valor para o capital -, Federici inclui a este conceito todo “trabalho de cuidado com a família, casa e reprodução de força de trabalho, tanto no sentido de reprodução sexual, gerando mais força de trabalho e gerindo seu crescimento e desenvolvimento, quanto no sentido de manutenção da força de trabalho já empregada (...)” (SEVERO, 2020, p. 235) que as mulheres desempenham de forma silenciosa e naturalizada, gerando a o comum expropriado para a produção de valor no processo de trabalho capitalista. “A diferença em relação ao trabalho doméstico reside no fato de que ele não só tem sido imposto às mulheres como também foi transformado em um atributo natural da psique e da personalidade feminina, uma necessidade interna, uma aspiração (...)” (FEDERICI, 2019, p. 42) A naturalização desse trabalho se posiciona ao lado de seu não reconhecimento como trabalho remunerado, “da manipulação mais disseminada e da violência mais sutil que o capitalismo já perpetuou contra qualquer setor da classe trabalhadora.” (FEDERICI, 2019, p. 42).

No desejo em repensar o capitalismo numa perspectiva feminista, Federici (2017, p. 34) expõe que “o corpo é para as mulheres o que a fábrica é para os homens trabalhadores assalariados: o principal terreno de sua exploração e resistência, na mesma medida em que o corpo feminino foi apropriado pelo Estado e pelos homens (...)” num sistema no qual as mulheres são obrigadas a atuar como meio de reprodução e acumulação de trabalho, corporificando a mulher como propriedade de esfera privada, em todos os seus aspectos, desde a maternidade até a sexualidade. Em *Calibã e a bruxa*<sup>1</sup>, a autora se aprofunda no processo de consolidação do sistema capitalista, e de como este mascara o trabalho reprodutivo das mulheres, as mantendo na condição de “escravidão do lar”, ou seja, “do contínuo regime de acumulação primitiva da forma de cerceamento e controle dos corpos femininos e suas atividades reprodutivas.” (SEVERO, 2020, p. 238).

Vivenciamos uma das piores crises da tradicional divisão sexual do trabalho, a qual as mulheres são responsabilizadas pela maioria do trabalho reprodutivo não assalariado, transformado como um ato de amor, que delimita as mulheres como servas amorosas da classe trabalhadora. O capital possui uma política dupla, uma para a classe média outra para a classe trabalhadora, na qual o machismo se perpetua de forma mais grotesca, violenta e escancarada nessa última, conforme testemunhamos no contexto da atual crise sanitária: “quanto mais pancadas o homem leva no



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

trabalho, mais bem treinada deve estar sua esposa para absorvê-las e mais autorizado estará o homem a recuperar seu ego à custa da mulher. Bate-se na esposa e joga-se a raiva sobre ela quando se está frustrado ou exausto em decorrência do trabalho (...).” (FEDERICI, 2019, p. 45).

Uma das características do patriarcado é o controle do trabalho das mulheres sob o domínio masculino, que as desconsidera do alcance dos recursos produtivos, o que posiciona as relações patriarcais inerentes das relações de produção. “A caça às bruxas foi também instrumento da construção de uma nova ordem patriarcal em que os corpos das mulheres, seu trabalho e seus poderes sexuais e reprodutivos foram colocados sob o controle do Estado e transformados em recursos econômicos” (FEDERICI, 2017, p. 305), gerando um processo de desvalorização do trabalho feminino, tanto aquele que as mulheres desempenhavam em suas casas, quanto os trabalhos que as mulheres realizavam de forma remunerada para fora de casa.

Historicamente, a marginalização das mulheres à produção capitalista foi exposta em ambas as guerras mundiais, onde na ausência de força braçal foram as primeiras a serem chamadas, e as primeiras a serem dispensadas no retorno dos patriarcas, ou seja, os “patriarcas” dirigiam-se até os campos de batalha, e as mulheres, até então “donas de casa”, substituíram os homens no mercado de trabalho, onde suas remunerações eram menores e suas cargas-horária eram maiores. Nessa fase, as mulheres eram as sustentadoras dos lares, e conseqüentemente, das guerras, mas jamais foram reconhecidas de tal forma (MIGUEL, 2014). A mulher sempre foi posicionada como subordinada ao homem em todas as esferas sociais. Como exemplo disso, recorda-se a criação dos métodos contraceptivos, que primeiramente, foi criado para uso dos homens, e não das mulheres, negando assim o controle sobre seus corpos na escolha da maternidade (FEDERICI, 2017).

Considerando a existência do ser humano há cerca de 200 mil anos, o sistema patriarcal é recente na história, com seu início em aproximadamente sete mil e 600 a.C. (SAFFIOTI, 2004) Durante a idade média, as mulheres eram forçadas pelo Estado a reproduzirem, e esse era uma de suas principais funções na sociedade. Havia uma suposição no qual as mulheres eram forçadas a não trabalhar fora de casa, e de que qualquer trabalho que não fosse a fim de ajudar seus maridos, nas produções artesanais como exemplo, fora considerada “sem valor”, tanto para os governos quanto para suas comunidades.

Na antiguidade ocidental, o casamento era considerado como uma verdadeira carreira para as mulheres, havendo históricos de expulsão de mulheres solteiras de pequenos vilarejos da Europa medieval, pelo simples fato delas serem solteiras, mesmo possuindo salários e serem dependentes (FEDERICI, 2017). Assim, a massificação da prostituição cresceu na idade média devido a tal desvalorização do trabalho feminino. “Pode-se relacionar a proibição da prostituição e a expulsão das mulheres do espaço de trabalho organizado com a aparição da figura da dona de casa e da redefinição da família como lugar para a produção da força de trabalho”. (FEDERICI, 2017, p. 188).

No século XVI, o trabalho realizado pelas mulheres era considerado um recurso natural, assim como a água e o ar, e as mulheres, vistas como um bem comum. Assim, a pobreza foi feminilizada,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

e constituída por uma nova ordem patriarcal, reduzindo as mulheres a uma dupla dependência: dos homens e de seus empregadores (FEDERICI, 2017).

Diante do menosprezo pelo trabalho remunerado feminino, a Silvia trouxe os princípios de um patriarcado do salário, recordando o trabalho realizado pelas mulheres onde seus salários eram registrados e recebidos pelos seus maridos, tornando assim o marido representante do Estado. A autora recorda também que na Inglaterra, “um homem casado (...) tinha direitos legais sobre os rendimentos de sua esposa”. Adiante, quando estabelecida uma nova ordem patriarcal, o curso da história também colocava as mulheres como servas da força de trabalho masculina.

As relações sociais capitalistas legitimam a dominação masculina sob as mulheres, considerando tal submissão como “natural” na contemporaneidade. Para Rocha (2019), ao analisarmos a divisão social e sexual do trabalho na sociedade capitalista, percebe-se que a esfera produtiva, reconhecida e valorizada socialmente, ficou atribuída prioritariamente aos homens, enquanto a esfera reprodutiva, desvalorizada socialmente, às mulheres.

Foi em meados das décadas de 60 e 70 que a luta das mulheres contra o trabalho doméstico não remunerado na economia capitalista aconteceu, no momento em que os movimentos vislumbraram a recusa ao trabalho doméstico e reprodutivo como um trabalho natural, e sua importância para a acumulação de capital e a desvalorização da posição social das mulheres. Na obra *O Ponto zero da revolução*, a autora demonstra a necessidade de um salário para o trabalho doméstico como uma alternativa da perspectiva revolucionária feminista, a fim de subverter o papel exclusivo e onipresente de dona de casa que o sistema capitalista<sup>ii</sup> impôs. “Para nós, há supostamente outros caminhos para alcançar a independência econômica, e a última coisa que queremos é conquistá-la nos identificando como donas de casa, um destino que todas nós concordamos ser, por assim dizer, pior que a morte.” (FEDERICI, 2019, p. 41)

Federici recorda que necessitamos de uma perspectiva revolucionária a qual possibilita à reivindicação desse papel doméstico, reprodutivo e de cuidado imposto as mulheres, uma vez que enquanto esses papéis são naturalizados e sexualizados como um atributo feminino, e todas as mulheres são caracterizadas por ele, podendo elas não ser casadas ou não exercerem a maternidade. Sempre vistas como extensões de donas de casa e como profissionais que desempenham o bem-estar do outro – enfermeiras, empregadas domésticas, professoras -, as mulheres estão sempre numa condição de servidão ao mundo masculino como um todo, onde “estamos no mesmo tipo de relação que dificulta a nossa luta dentro de casa: isolamento, o fato de que a vida de outras pessoas depende de nós, a impossibilidade de enxergar onde começa o nosso trabalho e onde ele termina, onde nosso trabalho termina e onde começam nossos desejos.” (FEDERICI, 2019, p. 50). Sustenta ainda que “(...) quanto mais às mulheres cuidam de outrem, menos cuidado elas recebem em troca, pois dedicam menos tempo ao trabalho assalariado.” (FEDERICI, 2019, p. 272).<sup>iii</sup>

Possuímos uma posição favorável e de fala para detectarmos que a discriminação sofrida pelo trabalho remunerado feminino possui simbiose com o papel de trabalhadora do lar não remunerado, ou seja, no sistema patriarcal, era desvantajoso valorizar o trabalho das mulheres em



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

uma sociedade onde elas trabalhavam dentro de casa para suas famílias sem receberem remuneração.

Partindo para algumas reflexões sobre a necessidade do alargamento de mulheres como mãos-de-obra de trabalho na busca pelo desenvolvimento, formalmente sob a premissa de inclusão e igualdade entre homens e mulheres, nascem novas problemáticas nessa dinâmica interna dos lares e espaços familiares. No Brasil essa dinâmica aparece ao fazer seus contornos com a elucidação do feminismo institucional (CARNEIRO, 2003) e que hoje se perpetua através do feminismo liberal, resumindo a solução de seus problemas à igualdade formal de homens e mulheres no texto constitucional, após longo período marcado por uma ditadura civil-militar e, partir disso, tende a resumir à produção de leis e à resposta do poder punitivo às violências pontuais. (MARTINS, 2019).

A ascensão e intensificação da razão neoliberal operam de forma a tornar mais intensas algumas questões que se refletem na vida das mulheres, mas é na luta feminista que se encontra um movimento de resistência a esse sistema<sup>iv</sup>. O desemprego desenfreado, a precarização da vida que atinge homens e mulheres, a falsa ideia de autonomia e liberdade e, hoje, o recebimento de salário enquanto privilégio em um mundo marcado pelas economias ilegais e informais (GAGO, 2018), também acabam por, de certa forma, se reproduzir frente a estruturas de poder que marcam o ambiente doméstico. É nesse sentido que podemos fazer uma conexão entre violência econômico-financeira e o aumento de mulheres em situação de violência dentro de suas casas, reforçada por essa dinâmica patriarcal, que também é política, econômica, histórica, colonial. O que emana dos lares, sem dúvida, se estende como modos de opressões vividas externamente e vice-versa.

Hoje, o que torna tudo ainda mais delicado é a realidade que enfrentamos causada pelo COVID-19, fazendo com que a sociedade se volte única e exclusivamente para o ambiente doméstico como fonte de segurança, saúde e cuidado. Os níveis de violência doméstica aumentaram exponencialmente quando mulheres precisaram aderir à quarentena frente a uma das maiores crises sanitárias já vistas mundialmente.

De maneira precursora, Rosa Luxemburgo, citada por Verónica Gago (2019, p. 84), relata que “a guerra é historicamente um momento estratégico de acumulação do capital”. Hoje o movimento feminista permite “um marco de compreensão de como o neoliberalismo produz violência contra as mulheres e corpos feminizados e, por isso, essa guerra é possível de ser politizada e confrontada.” (GAGO, 2019, p.84). Para que possa ser entendido como a guerra atualmente é contra as mulheres, e a forma com que ela se materializa, é importante tecer alguns caminhos. Primeiro, destina o corpo feminino a agressão, à morte, sem problematizar a figura do agressor, responsabilizando diretamente a vítima. Em segundo lugar, reduz a violência doméstica ao espaço privado, que acontece no seio íntimo familiar. Em terceiro lugar, reforça indiretamente no discurso a necessidade de que se salve a economia em detrimento da vida.

O isolamento, por mais que seja a medida de prevenção mais eficaz contra o perigo viral, é inegavelmente uma ordem política patriarcal e que carrega consigo, mais uma vez, violências que recaem sob o corpo das mulheres. É nesses corpos e é no espaço doméstico que capitalismo procura passar por esse momento de crise, sobrecarregando aquelas pessoas que executam as mais diversas atividades para reconstrução em um pós-pandemia. É também sobre esses corpos que a



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

crise financeira recairá e que o endividamento ficará evidenciado de maneira exponencial. As violências, como já anunciado anteriormente, estão intimamente ligadas. Por isso, não é inesperado que se ouça o discurso, como desejo, de retorno à normalidade.

Dessa maneira, a agenda feminista demonstra o que vem discutindo há anos: é necessário que se reforce a ideia de politizar o ambiente doméstico e entender o nosso não-lugar nessa lógica que nos é imposta. É assumindo esse não-lugar, que não nos acolhe e, sobretudo, nos exclui.

Luci Cavallero e Verónica Gago, no livro “Uma leitura feminista da dívida”, fazem desmoronar não só a farsa de inclusão nas finanças que carrega consigo o feminismo liberal como mediador, como também o confinamento doméstico que nos é imposto: “não somos nem vítima, nem empreendedoras”. (CAVALLERO, GAGO, 2019, p. 32-33). Abre-se, dessa forma, novas possibilidades para uma agenda pós-pandemia de enfrentamento, politização, desobediência financeira e radicalidade feminista como transformação.

A luta que nós mulheres pautamos deve ser uma luta que também ocorre na crise, conectando violências e possibilidades de um mundo outro que é possível. Nossas vidas, nossos corpos, nossos lares, nossas famílias, são inegociáveis. Como afirma Judith Butler, o futuro é feminista e “a não violência deve ser uma posição ativa e apaixonadamente perseguida.” (BUTLER, 2019).

## O TRABALHO DOMÉSTICO, REPRODUTIVO E DE CUIDADO DAS MULHERES NO CONTEXTO DA PANDEMIA

A crise sanitária causada pela pandemia do COVID-19 que assola o mundo desde final de 2019 transformou as condições de trabalhos das mulheres, diante a sua sobrecarga do trabalho doméstico, reprodutivo e do cuidado atribuído e desempenhado exclusivamente pelas elas, limitando suas escolhas, suas oportunidades, seus direitos, suas autonomias e seus espaços de decisão. (ONU MUJERES; CEPAL, 2020). São as mulheres que se encontram na linha de frente do enfrentamento do Coronavírus, ocupando de forma hegemônica os principais trabalhos domésticos, reprodutivos e de cuidado, de forma normativa e implícita, remunerada e não remunerada, tanto na esfera pública quanto privada. As mulheres realizam mais de 75% do trabalho de cuidado não remunerado em todas as partes do mundo, o que as faz com que trabalhem menos horas em seus empregos remunerados, comprometendo seu empoderamento econômico devido a carga horária destinada ao papel de cuidado (OXFAM, 2020). Para ONU MUJERES esses trabalhos são essenciais para “(...) a sustentabilidade da vida, para a reprodução da força de trabalho e das sociedades, gerando uma contribuição fundamental para a produção econômica, para o desenvolvimento e o bem-estar” e que, diante de sua naturalização às mulheres, distanciam-se cada vez mais de seu reconhecimento e valorização. (ONU MUJERES; CEPAL, 2020).

Quanto à precarização e invisibilização desses trabalhos remunerados, enfermeiras, faxineiras, trabalhadoras domésticas e cuidadoras são as que, em geral, recebem os mais baixos salários, os menores benefícios e as jornadas de trabalho mais irregulares, além de sofrerem problemas físicos e emocionais. Tais trabalhos são assumidos de forma majoritariamente por meninas e mulheres



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

em situação de pobreza e vulnerabilidade social, principalmente aquelas que pertencem a grupos que sofrem algum tipo de discriminação recorrente de raça, religião, etnia, gênero, nacionalidade e casta (OXFAM, 2020). Vislumbramos na contemporaneidade o estereótipo da feminilização do cuidado precedendo da falta de distribuição equilibrada das responsabilidades domésticas, reprodutivas e de cuidados dentro do núcleo familiar e fora dele também. “O agente libertador que emerge no terceiro mundo é a força não remunerada das mulheres que ainda estão conectadas à economia da vida por meio de seu trabalho. Elas servem à vida e não à produção de mercadorias. Elas são a base oculta da economia mundial, e o salário equivalente à sua vida útil de trabalho é estimado em dezesseis trilhões de dólares.” (MCMURTRY, 1999).

Os efeitos da crise do COVID-19 nas dinâmicas sociais vêm demonstrando que os trabalhos na vida das mulheres se intensificaram nesse período, evidenciando as desigualdades de gênero, raciais e de renda que marcam a vida e o trabalho das mulheres na pandemia. No cenário latino-americano, sendo ele um dos continentes com maior disparidade de renda do mundo, as desigualdades ligadas à divisão sexual de trabalho e de cuidado, demonstra que a crise está sendo sustentada graças ao trabalho invisível, não reconhecido e não remunerado realizado pelas mulheres a luz da pandemia. (PAUTASSI, 2020).

No Brasil, no atual período de isolamento e distanciamento social, “quase 50% das mulheres passaram a apoiar ou se responsabilizar pelo cuidado de outra pessoa.” (GÊNERO & NÚMERO; SOF, 2020, p.32). O não reconhecimento destes trabalhos evidencia a carência de políticas econômicas e sociais voltadas ao cuidado, no qual há uma parcela maior de cuidadoras mulheres assumindo tais empregos que, em geral, possui baixa remuneração e alta precarização das condições de trabalho (ONU MUJERES; CEPAL, 2020).

A naturalização do trabalho doméstico, reprodutivo e do cuidado atribuído as mulheres se acentua na atual conjuntura global diante da sobrecarga de trabalho desempenhado por elas em seus mais variados contextos, tornando-as as mais afetadas pelas consequências da crise (econômica, sanitária e social), principalmente mulheres negras, periféricas e das classes mais baixas. São elas as principais trabalhadoras na área da saúde, no trabalho doméstico remunerado e não remunerado, na economia informal, na falta de assistência da educação de seus filhos devido ao distanciamento, no cuidado de pessoas com impedimentos ou doentes, e as principais vítimas da violência doméstica em situação de isolamento social (MENDES, 2020).

Na atual sociedade capitalista e patriarcal, o trabalho de reprodução social é delimitada pelos diferentes gêneros, raça, sexualidade e nacionalidade, instituindo uma divisão racial do trabalho reprodutivo (ARRUZA; BRATTACHARYA; FRASER, 2019), o que alerta para a urgência de um olhar interseccional nas políticas públicas para igualdade de gênero, considerando todas as suas divisões e pertencimentos sociais para suas implementações.

Todas as atividades que regeneram o bem-estar físico e emocional dos indivíduos, dia após dia, de geração em geração, desde o nascimento até os últimos anos de vida das pessoas, “inclui tarefas cotidianas de gestão e sustentabilidade da vida, como a manutenção dos espaços e bens domésticos, o cuidado dos corpos, a educação e formação das pessoas, a manutenção das relações



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

sociais ou o apoio psicológico aos membros da família” (ONU MUJERES; CEPAL, 2020, p. 2) perpassando um vasto campo de aspectos que acarretam cuidados na área da saúde, nos lares, cuidados com pessoas com impedimentos físicos e mentais, com pessoas dependentes, e até mesmo pessoas que cuidam ou que realizam o autocuidado. O trabalho doméstico, de reprodução e de cuidado das mulheres em tempos de isolamento social, aumentou diante do cuidado com pessoas consideradas socialmente “independentes”, geralmente seus cônjuges, filhos, ou demais residentes nos lares (GÊNERO & NÚMERO; SOF, 2020).

Diante da problemática, articulamos o debate do próximo capítulo entorno das políticas públicas para igualdade de gênero no Brasil, onde o grupo de trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2020) averiguou em seu IV edição do Relatório Luz da Sociedade Civil sobre a Agenda 2030 no Brasil o retrocedendo na garantia dos direitos das mulheres, com um desmonte das políticas públicas via progressiva redução de recursos (GTSC AGENDA 2030, 2020).

## A CARÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES EVIDENCIADAS PELA PANDEMIA

Alcançar a igualdade de gênero na sociedade atual aparenta estar mais distante quando a conjuntura atual se deita nos braços de cenários de crise. Os atores sociais e políticos que buscam alternativas para corromper tal naturalização, parecem desapossar-se da força pela busca da transformação, posicionando-se na defensiva diante do cenário da atual crise global. Compreender os efeitos da pandemia nas políticas públicas brasileiras para as mulheres diante da naturalização do trabalho doméstico, reprodutivo e do cuidado, a partir das principais ações e iniciativas desenvolvidas pelos governos em âmbito nacional, articula o principal objetivo do presente artigo.

No Brasil, se as políticas de apoio ao papel de cuidado já eram escassas, tais carências se acentuaram em tempos de pandemia, especialmente quando as responsabilidades da distribuição do trabalho são marcadas também, além da divisão sexual do trabalho, pelas dimensões de raça e renda (GÊNERO & NÚMERO; SOF, 2020). Para Gênero & Número e SOF (2020), as tarefas que compõem o trabalho doméstico e de cuidado se intensificaram em ritmos alarmantes no período da pandemia, uma vez que a sobrecarga e a distribuição do trabalho doméstico e do cuidado desempenhado às mulheres se intensificaram de forma alarmante. “A necessidade de isolamento social reconcentrou os cuidados nos domicílios, com a interrupção do funcionamento presencial de creches e escolas (...) uma parte significativa das mulheres responsáveis pelo cuidado de alguém, mesmo antes da pandemia, não contava com o apoio para além do núcleo familiar (GÊNERO & NÚMERO; SOF, 2020, p. 31).”

De acordo com o direito à integridade física e psicológica das mulheres em situação de isolamento social, constatamos o agravamento de violência doméstica no país, e a necessidade de mais políticas voltadas à proteção das mulheres. Tal perspectiva de violência ocorre devido ao maior tempo de convívio entre agressor e vítima, e o aumento de conflitos diários corroborados pelo isolamento e o distanciamento social. A vulnerabilidade financeira e a dependência econômica que as mulheres possuem com seus agressores, são fatores agravantes da permanência das mulheres na situação de violência doméstica. A violência contra as mulheres ultrapassaram a



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

estimativa de 16 a 20 milhões de vítimas no país no período de um ano, onde, no ano de 2018, cerca de 29,6% dos homicídios doloso contra mulheres enquadram-se como feminicídio, dados este que, no ano de 2019, não foram apresentados pelo governo federal, juntamente com o abandono da política de divulgação periódica dos registros de violência doméstica (GTSC AGENDA 2030, 2020). Diante das políticas de isolamento no período de pandemia, Alencar et al. (2020, p. 8) demonstra que, “a convivência permanente e restritiva gerada pela política de isolamento social não atua como causa das situações de violência, mas como um fator agravante responsável pelo aumento das incidências neste contexto, sobretudo porque essa forma de violência tem na esfera doméstica o seu epicentro.”

Nessa perspectiva, nos atentamos à necessidade da interseccionalidade nas políticas públicas de proteção às mulheres, considerando seus diferentes pertencimentos sociais, como raça, gênero, etnia e classe, os quais as violências se agravam em diferentes níveis para cada grupo. Entre os anos de 2007 e 2017, a taxa de homicídio de mulheres negras cresceu 29,9%, e a taxa de homicídio de mulheres não negras, no mesmo período, cresceu 1,6% (ALENCAR et al., 2020). No atual período de pandemia, segundo a pesquisa realizada pela Gênero & Número e a SOF - Sempreviva Organização Feminista (2020), cerca de 91% das mulheres entrevistadas acreditam que a violência contra as mulheres aumentou no período de isolamento, sendo que 8,4% das entrevistadas, sendo essas com a faixa de renda mais baixas, relataram terem sido vítimas de violência doméstica no período da pandemia no país (GÊNERO & NÚMERO; SOF, 2020). Vale lembrar que a pesquisa realizada pela Gênero & Número e a SOF - Sempreviva Organização Feminista contou com 2.676 respondentes.

De acordo com o relatório da IPEA sobre “Políticas Públicas e Violência baseada no gênero durante a pandemia da COVID-19: ações presentes, ausentes e recomendações” lançado em junho de 2020, os governos estaduais e municipais agiram antecipadamente na criação de políticas e ações para a prevenção e o enfrentamento a violência doméstica no período pandêmico, manifestando a maior necessidade de intervenção e investimentos do governo federal nesse sentido. O Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos anunciaram ações tímidas e pouco eficazes no enfrentamento à violência da mulher, como exemplo a criação de aplicativos de denúncia à violência, considerando que, no país, a taxa de internet nas casas é apenas 71%, dificultando a denúncia por esse meio das mulheres das classes sociais mais baixas. O estudo também demonstrou que os estados brasileiros que possuem órgãos de competência específicas para tratar de direitos das mulheres, possuem as maiores ações no enfrentamento da violência doméstica no período da pandemia, e que a disparidade de ações entre as UFs tornam-se irregulares devido à carência de orientação e investimentos do governo federal destinados à políticas de prevenção e enfrentamento a violência doméstica (ALENCAR et al., 2020).

Diante do trabalho doméstico não remunerado desempenhado por mães solo, as quais constituem cerca de 11 milhões de famílias no país, Peres et al. (2020) recorda o agravamento dos impactos provocados pela política de isolamento e distanciamento social refletido no fechamento de creches e escolas, acarretando uma sobrecarga de trabalho colossal. O aumento da energia diária e das horas voltadas ao cuidado dos filhos sobrecarregam nas mulheres, exclusivamente nas mães solo. “E a perspectiva é de agravamento crescente enquanto durar a pandemia, uma vez que a principal



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

medida de prevenção contra o novo coronavírus é o distanciamento social que implica a permanência constante (ou ao menos aumentada) dos membros da família em casa (MENDES, 2020). Consideramos ainda que, 65,4% das mulheres apontam que a responsabilidade do trabalho doméstico e do cuidado não remunerado dificulta a realização do trabalho remunerado (GÊNERO & NÚMERO; SOF, 2020, p. 40), sendo que na maioria dos casos, estas são mais responsabilizadas pela sustentação financeira de seus lares.

São elas ainda as mais responsabilizadas pelo trabalho do cuidado das pessoas hospitalizadas, incluindo o trabalho doméstico e de cuidado realizado pelas empregadas domésticas fora de seus lares, o que reflete a necessidade urgente no período de pandemia de políticas assistencialistas que contemplam essa lacuna.

Segundo o relatório da Gênero & Número e SOF (2020), das mulheres que afirmam cuidar de alguém no período da pandemia, 27% relataram cuidar de idosos, 3,5% de pessoas com alguma deficiência, e 14% afirmam estarem desempenhando o papel de cuidado neste período de adultos saudáveis, ou seja, integrantes da família que não necessitam exclusivamente do papel de cuidado, ou que não possuem nenhum impedimento físico ou mental, que não são crianças ou idosos, o que manifesta o aumento do trabalho doméstico, reprodutivo e de cuidado desempenhado por elas nesse período.

Quanto o trabalho de cuidado desempenhado pelas profissionais da saúde, são as mulheres majoritariamente que lidam com as condições extremas de trabalho, com jornadas exaustivas e mal remuneradas, expondo constantemente sua saúde e integridade física para cuidarem dos milhares de pacientes contaminados pelo vírus. A ONU Mujeres (2020) apresentou que 70% dos profissionais da saúde em todo o mundo são mulheres, e estas, no Brasil, equivalem a 85% no corpo de enfermagem, 45,6% do corpo médico e 85% dos cuidadores de idosos, ou seja, diante da crise sanitária atual, são elas as mais expostas e com maior risco de infecção pelo vírus. Testemunhamos profissionais da saúde sendo contaminados e perdendo suas vidas de forma prematura, não portando de boa saúde e alimentação adequada, nem mesmo estando protegido devidamente em seus locais de trabalho devido à escassez de equipamentos de proteção.

O acesso à saúde sexual e reprodutiva das mulheres, já negligenciado muito antes da pandemia, se agrava neste contexto de forma global, possibilitando situações de risco de vida para todas as mulheres. Segundo Mendes (2020, s.p), agravou-se a dificuldade de acesso a métodos e procedimentos contraceptivos que as brasileiras vêm enfrentando em tempos de pandemia diante da carência de políticas voltadas a isso, como exemplo disso, a autora relata que “cirurgias como laqueaduras e vasectomias foram suspensas, contrariando Organização Mundial da Saúde (OMS) que recomenda que o direito à contracepção deve ser respeitado independentemente da pandemia e já há relatos de dificuldades de encontrar preservativos ou pílulas anticoncepcionais em postos de saúde por todo país.”

Diante desta problemática, coexistimos com a redução de 75% dos recursos destinados ao Programa de Políticas para as Mulheres, perpetuando o desmonte das políticas públicas destinadas a elas de forma progressiva (GTSC AGENDA 2030, 2020). De forma descontrolada, cresce a



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

violência doméstica contra as mulheres durante a pandemia paralelamente com a diminuição de execução orçamentárias nessa área. A pandemia trouxe à tona a urgência de mudanças paradigmáticas quando tratado de políticas públicas para as mulheres, manifestando a necessidade dos governos pensarem perspectivas e alternativas do combate à desigualdade de gênero gerada em todas as dinâmicas sociais da vida das brasileiras, pensando em novas formas de organização em meio à crise global da pandemia do COVID-19, tendo como foco central o trabalho doméstico, reprodutivo e do cuidado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sobrecarga das mulheres diante da naturalização do trabalho doméstico, reprodutivo e do cuidado atribuído silenciosamente às mulheres, se agrava de forma significativa e alarmante no país, evidenciando a carência de políticas públicas brasileiras voltadas às mulheres, tanto como antes quanto pós-pandemia.

No Brasil, atualmente, discutir esse debate em espaços menos progressista e mais conservador é um desafio enorme, principalmente num país onde a necessidade em socializar os homens desde a infância não apenas para desempenhar o trabalho de cuidado, mas também do autocuidado, é uma necessidade urgente. A partir do discurso “A economia não pode parar”, criado pelo Governo Federal no início da pandemia no Brasil, e com o acúmulo de trabalhos desempenhado pelas mulheres, entendemos a necessidade da urgência em realizar debates acerca dessa problemática que negligencia a vida das mulheres no Brasil, e no contexto internacional.

A pandemia alcançou o Brasil, assim como toda América Latina, numa situação desfavorável. As desigualdades históricas que as mulheres são determinantes na forma e intensidade com que a cada mulher experimenta os efeitos da pandemia. Nesse cenário que demonstram os impactos da crise sanitária decorrente da pandemia do Covid-19, a medida de segurança e prevenção mais eficaz para que vidas sejam salvas é a quarentena, fazendo com que voltemos aos lares, lugares esses que são verdadeiros campos de batalha. Os índices de violência de gênero aumentam e, mais uma vez, as falhas do sistema punitivo como meio de combate à violência são evidenciadas.

São as mulheres que sentem os primeiros efeitos dos impactos do vírus e de uma crise que é marcada pela precariedade e por explorações antes, durante e pós-pandemia. São elas que estão na linha de frente de combate ao coronavírus, que são responsáveis pelo trabalho doméstico, reprodutivo do cuidado. São as mulheres que estão confinadas com seus agressores e que sentem a violência financeira batendo a sua porta. Por isso, acreditamos estar nas políticas públicas que versem sobre a potência e radicalização feminista, uma forma de resistência e transformação radical dessa realidade, precisamos que tais políticas públicas para igualdade de gênero acolham todas as mulheres de forma interseccional, sem deixar nenhuma para trás.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Joana et al. **Políticas públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da Covid-19: ações presentes, ausentes e recomendadas.** 2020.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ARRUZZA, Cinzia; BHATTACHARYA, Tithi; FRASER, Nancy. **Feminismo para os 99%: um manifesto**. Boitempo Editorial, 2019.

BUTLER, Judith. Judith Butler: Matar é o ápice da desigualdade social. **EL PAÍS**, 2019.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 4.9 set./dez. 2003.

CAVALLERO, Luci; GAGO, Verónica. **Uma leitura feminista da dívida: vivas, livres e sem dívidas nos queremos**. Porto Alegre: Editora Criação Humana, 2019.

FEDERICI, Silvia. **O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista**. São Paulo: Editora Elefante, 2019.

GAGO, Verónica. **A razão neoliberal: economias barrocas e pragmática popular**. São Paulo: Editora Elefante, 2018.

GAGO, Verónica. **La potencia feminista. O el deseo de cambiarlo todo**. Buenos Aires: Editora Tinta Limón. 2019.

GÊNERO & NÚMERO; Sempreviva Organização Feminista - SOF. **Sem parar: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia**. (s.l). 2020. Disponível em <http://mulheresnapanemia.sof.org.br/relatorio/>. Acesso em: 26 de ago. 2020.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 - GTSC  
AGENDA 2030. IV **Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil**. (s.l). 2020. Disponível em <https://gtagenda2030.org.br/category/noticias/relatorio-luz/>. Acesso em: 26 de ago. 2020.

LUIZ, Thânia Cristina. **As escalas do trabalho reprodutivo no cotidiano das mulheres: o corpo, a casa e a comunidade**. 2019. Disponível em: [https://www.enanpege2019.anpege.ggf.br/resources/anais/8/1562608509\\_ARQUIVO\\_GT23\\_ThaniaCristinaLuiz.pdf](https://www.enanpege2019.anpege.ggf.br/resources/anais/8/1562608509_ARQUIVO_GT23_ThaniaCristinaLuiz.pdf). Acesso em: 20 jul. 2020.

MARTINS, Fernanda. **Feminismos criminológicos: heterot[r]opias da abolição**. Tese (Doutorado em Ciências Criminais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2019.

MCMURTRY, John. **O estágio do câncer do capitalismo**. Pluto Press, 1999.

MENDES, Janaína Dutra Silvestre. **as mulheres a frente e ao centro da pandemia do novo Coronavírus**, 2020.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

MIGUEL, Luis Felipe. Gênero e representação política. In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. **Feminismo e política**. São Paulo: Boitempo, 2014

MUJERES, ONU; CEPAL, N. U. **Cuidados na América Latina e no Caribe em tempos de COVID-19**: em direção a sistemas integrais para fortalecer a resposta e a recuperação. 2020. Disponível em <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/cepal-onu-mulheres-sistemas-integrais-cuidado-sao-fundamentais-recuperacao>. Acesso em: 26 ago 2020.

PAUTASSI, L. **La desigualdad en América Latina se vincula con la injusta división sexual del trabajo y del cuidado**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2020. Disponível em: <https://www.clacso.org/la-desigualdad-en-america-latina-se-vincula-con-la-injusta-division-sexual-del-trabajo-y-del-cuidado>. Acesso em: 26 ago. 2020.

PERES, A. C. et al. **Elas resistem**: como a pandemia impacta a vida das mulheres brasileiras e de onde vêm as múltiplas formas de resiliência. 2020. Disponível em <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/41753/2/ElasResistem.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

ROCHA, Camila Carduz. divisão sexual do trabalho e força de trabalho da mulher no capitalismo. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 16, n. 1, 2019.

SAFFIOTI, H. **Gênero, patriarcado, violência**. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SEVERO, Cecília. Múltiplas faces do feminismo marxista: Heleieth Saffioti e Silvia Federici. **Profanações**, v. 7, p. 221-246, 2020.

<sup>i</sup> “Se considerarmos o contexto histórico no qual se produziu a caça às bruxas, o gênero e a classe das acusadas, bem como os efeitos da perseguição, podemos concluir que a caça às bruxas na Europa foi um ataque à resistência que as mulheres apresentaram contra a difusão das relações capitalistas e contra o poder que obtiveram em virtude de sua sexualidade, de seu controle sobre a reprodução e de sua capacidade de cura (FEDERICI, 2017, p. 305).”

<sup>ii</sup> “Tal como Deus criou Eva para dar prazer a Adão, assim fez o capital criando a dona de casa para servir física, emocional e sexualmente o trabalhador do sexo masculino, para criar seus filhos, remendar suas meias, cuidar de seu ego quando ele estiver destruído por causa do trabalho e das (solitárias) relações sociais que o capital lhe reservou (FEDERICI, 2019, p. 44).”

<sup>iii</sup> “Todas nós somos donas de casa porque, não importa onde estamos, os homens sempre podem contar com mais trabalho nosso, com o medo de apresentarmos nossas demandas, e menos insistência de nossa parte para que essas exigências sejam atendidas, pois, presumivelmente, nossa mente é direcionada para um outro lugar, para o homem que, no nosso presente ou no nosso futuro, “cuidará de nós” (FEDERICI, 2019, p. 53).”

<sup>iv</sup> À razão neoliberal se contrapõe, hoje, uma razão feminista (que é sensibilidade, modo de cálculo, estratégia e produção de sentido): isto é, um modo de pensar, fazer, lutar e desejar que extravasa a opção imposta entre serem vítimas ou empreendedoras (ambas opções de subjetivação do catálogo neoliberal). (GAGO, 2018, p. 12).



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO AO SUICÍDIO: OBSERVAÇÕES SOBRE O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA FORMAÇÃO DO COMITÊ MUNICIPAL DE PREVENÇÃO AO SUICÍDIO DE SANTA CRUZ DO SUL/RS**

**PUBLIC SUICIDE PREVENTION POLICIES: OBSERVATIONS ON THE ROLE OF SOCIAL MOVEMENTS IN THE FORMATION THE MUNICIPAL SUICIDE PREVENTION COMMITTEE OF SANTA CRUZ DO SUL/RS**

Carlos STAVIZKI JUNIOR<sup>1</sup>, Cláudia TIRELLI<sup>2</sup>, Marco André CADONÁ<sup>3</sup>

**Resumo:** Este trabalho apresenta observações críticas sobre o processo de formulação de uma política pública, destacando as relações e os conflitos entre movimentos sociais e governo. A partir de análise documental e bibliográfica, analisa-se o processo de criação do Comitê de Prevenção ao Suicídio de Santa Cruz do Sul (CMPS) e o seu papel de intermediador entre um movimento social de prevenção ao suicídio e o governo municipal. A partir de uma abordagem relacional pautada no pressuposto da mútua constituição entre Estado e sociedade civil, discute-se como os movimentos sociais têm buscado incidir nas políticas públicas a partir da participação em espaços institucionais, tais como o CMPS. Conclui-se que a criação do CMPS, e a sua institucionalização na estrutura governamental, representou um passo fundamental para viabilizar a criação de uma Política Pública de Prevenção ao Suicídio no município.

**Palavras-chave:** Política pública. Movimento social. Prevenção ao suicídio. Governo municipal.

**Abstract:** This paper presents critical observations on the process of formulating public policy, highlighting the relations and conflicts between social movements and the government. Based on documental and bibliographic analysis, the process of creating the Santa Cruz do Sul Suicide Prevention Committee (CMPS) and its role as an intermediary between a social suicide prevention movement and the municipal government are analyzed. Based on a relational approach based on the assumption of mutual constitution between the State and civil society, it is discussed how social movements have sought to influence public policies by participating in institutional spaces, such as the CMPS. It is concluded that the creation of the CMPS, and its institutionalization in the governmental structure, represented a fundamental step to enable the creation of a Public Policy on Suicide Prevention in the municipality.

<sup>1</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNISC); Bacharel em Serviço Social; Membro do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional (GEPEDR/CNPq); Membro do Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR). E-mail: [cstavizki@unisc.br](mailto:cstavizki@unisc.br).

<sup>2</sup> Doutora e Mestre em Sociologia (UFRGS); Bacharel em Ciências Sociais (UFRGS); Líder do grupo de estudos e pesquisa sobre Democracia e Políticas Públicas (GEDEPP/UNISC). E-mail: [ctirelli@unisc.br](mailto:ctirelli@unisc.br).

<sup>3</sup> Doutor em Sociologia Política (UFSC); Mestre em Sociologia (UFRGS); Bacharel em Filosofia (UNIJUÍ); Docente e pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR/UNISC). E-mail: [mcadona@unisc.br](mailto:mcadona@unisc.br).





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Keywords:** Public Policy; Social Movement; Suicide Prevention; Government.

## INTRODUÇÃO

O debate sobre o papel dos movimentos sociais na formação de agendas governamentais para criação e execução de políticas públicas, vem assumindo um lugar de destaque dentro da academia, especialmente entre as ciências políticas e sociais (SOUZA, 2003, 2006; MARQUES, 2013; TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018). Frequentemente, estudos de caso são produzidos para analisar determinado movimento social ou uma política específica, auxiliando na compreensão do processo político e na inter-relação entre governo e movimentos sociais.

Neste trabalho, apresenta-se observações sobre o processo de criação de uma política pública de prevenção ao suicídio, no município de Santa Cruz do Sul, a partir da atuação do Comitê Municipal de Prevenção ao Suicídio (CMPS)<sup>1</sup>. O município possui uma das maiores taxas de suicídio do estado do Rio Grande do Sul e está localizado na região do Vale do Rio Pardo – historicamente referenciada como uma região com altos índices de suicídio (CEVS, 2018). Diante disto, questiona-se: Por que não existe uma política de prevenção ao suicídio na região? Qual o nível de relação entre Estado e Movimento Social no que diz respeito a esta problemática? Quais as ameaças e possibilidades para a criação de uma Política Pública de Prevenção ao Suicídio no Vale do Rio Pardo? Estas e outras questões serão analisadas a partir da discussão teórica sobre o papel dos movimentos social na formação de políticas públicas.

Para isso, o trabalho divide-se em três partes. Primeiramente, apresenta-se a base conceitual sobre Políticas Públicas e suas categorias. Na segunda parte, discute-se sobre as políticas de prevenção ao suicídio desenvolvidas no Brasil e no Rio Grande do Sul, destacando o papel dos movimentos sociais e sua relação com os Governos. Finalmente, analisa-se a criação do Comitê de Prevenção ao Suicídio de Santa Cruz do Sul (CMPS) como espaço de interação entre movimento social e governo local. Por fim, discute-se o papel deste Comitê na criação de uma Política Pública de Prevenção ao Suicídio no município.

## REFLEXÕES SOBRE O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No contexto norte-americano, a área de Políticas Públicas se desenvolve a partir do início do séc. XX, enquanto no caso brasileiro, esta área se estabelece a partir dos anos de 1980. Na área de ciências sociais, o tema ganha destaque a partir da década de 1930, no livro “*Politics: Who Gets What, When, How*” (1936), de Harold Lasswell. O autor é o primeiro a introduzir a expressão *policy analysis* no campo das ciências políticas, visando “conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo” (SOUZA, 2006, p. 23). Outro importante trabalho no campo das políticas públicas foi escrito pelo economista Herbert Simon, em 1957, com o título: “*A Behavioral Model of Rational Choice*”. Neste trabalho, Simon apresenta o termo *policy maker* referente às limitações da racionalidade para a tomada de decisões. Para Simon, a racionalidade humana encontra-se limitada pelas informações que recebe, pela limitação cognitiva e pelo tempo disponível para a tomada de decisão. Essa racionalidade, contudo, pode ser maximizada com o uso de regras e incentivos que modelem o comportamento dos atores sociais



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

envolvidos e impeçam que o poder decisório atue para interesses próprios (SOUZA, 2006, p. 23-24).

Apesar da importância destes autores para introduzir a discussão no meio acadêmico, suas análises são criticadas, especialmente, pela demasiada atenção a racionalidade em detrimento de questões conjunturais. De fato, a formulação de políticas públicas ultrapassa o contexto e os interesses individuais, estando atrelada a uma série de relações, disputas e soluções para os problemas públicos da sociedade. Sem assumir que exista uma única definição para políticas públicas, utiliza-se neste estudo o seguinte conceito:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que **os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.** (SOUZA, 2006, p. 26, grifo nosso).

Ao utilizar esta definição, destaca-se as diferenças entre “Políticas de Governo” e “Política de Estado”. Em síntese, as Políticas de Governo podem e devem estar alinhadas aos interesses da população, dentro de um sistema democrático, onde as propostas dos partidos motivam a população a elegê-los. Por outro lado, as Políticas de Estado são aquelas que nascem como políticas governamentais, mas que evoluem e assumem lugar de destaque dentro dos interesses de uma nação. Cada país assume, através de seus governantes, compromissos mais adequados a suas realidades e frequentemente estas políticas estão expressas nos princípios constitucionais do país, não podendo ser alteradas sem uma ampla participação da população. Um exemplo de política de Estado é o Sistema Único de Saúde do Brasil (SUS), o qual foi constituído a partir de reivindicações populares e do movimento sanitarista nas décadas de 1970 e 1980. Além disso, existem as Políticas Públicas criadas e/ou administradas por organizações da sociedade civil, como empresas, grupos sociais, Igrejas, ONG’s, voluntários etc. Define-se estas ações como Políticas Públicas não governamentais e sua formulação não se baseia em um amplo processo político de constatação e discussão dos problemas sociais, mas em questões ideológicas e visões de mundo particulares de cada instituição (MARQUES, 2013).

Neste sentido, as Políticas Públicas se expressam tanto em ações governamentais, como em ações não governamentais, e sua formulação e implementação condiciona-se aos arranjos políticos e ideológicos de sua base estrutural. Seja oriunda de um movimento social, iniciativa privada ou do Governo, as Políticas Públicas são formadas para atender os interesses de determinados grupos, podendo ser aceita ou não pela maioria da sociedade.

Apesar de algumas ressalvas apontadas pela literatura das PP, muitos estudos desenvolvidos na área têm se amparado no chamado “ciclo da política pública”, o qual consiste em um modelo heurístico que facilita a realização de pesquisas empíricas na medida em que permite construir recortes de investigação que priorizem uma fase ou etapa da PP. Com algumas variações, que apresentam maior ou menor grau de detalhamento, o ciclo da política pública geralmente é expresso contemplando as seguintes fases: formação da agenda, formulação, implementação e



OBSERVADR





avaliação da política pública (SOUZA, 2006; RUA, 2009; MARQUES, 2013).

Para Marques (2013), a lógica dos “ciclos” pressupõe um processo muito mais político do que técnico, sustentado pelas relações estabelecidas entre as ideias/ideologias dos sujeitos e nas relações estabelecidas entre estes e as instituições. Em outras palavras, as políticas públicas nascem primeiramente no campo das ideias e dos interesses individuais de grupos políticos, antes de uma formulação embasada no levantamento de dados relevantes para planejar a intervenção do Estado em determinado assunto (MARQUES, 2013, p. 44).

Segundo Machado, Leite e Bando (2014), antes que uma proposta faça parte de um “plano de governo”, existe um processo anterior de discussão e interpretação de um determinado problema social, no qual grupos e sujeitos percebem uma demanda da sociedade e agem para incluí-la na agenda governamental. Ao ser constatado a necessidade de intervenção do Estado, inicia-se um processo de mobilização, na qual os autores explicam ser “um estágio competitivo e decisivo na política pública, com embate de paradigmas, de interesses, processos de persuasão e de múltiplas interpretações sobre o problema” (MACHADO; LEITE; BANDO, 2014, p. 340). Após esta fase, inicia-se o processo de análise de fatos e divulgação de informações em espaços formais de discussão, buscando ampliar a base de apoio para a criação de uma política pública. Este processo é marcado por confrontos políticos entre os sujeitos ou grupos sociais, que a partir de suas prioridades, disputam espaço nas agendas governamentais.

Segundo Souza (2006), estes sujeitos podem ser classificados como atores políticos visíveis (presidentes, prefeitos, vereadores, deputados, ministros, senadores etc.) e atores invisíveis (analistas, pesquisadores, servidores públicos, atores sociais, entre outros). A própria burocracia, segunda a autora, pode ser vista como um ator político invisível. Nesta perspectiva, “os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas” (SOUZA, 2006, p. 30).

Com isso, destaca-se que o processo de conscientização política em torno de uma demanda social não segue um único trajeto e sua inclusão nas agendas políticas de governo depende tanto de sua efetiva necessidade, quanto do interesse dos atores políticos e das possibilidades de incorporação do debate em espaços decisórios. Entende-se que a discussão sobre políticas públicas é ampla e contempla diferentes categorias, sendo trazido para este trabalho uma abstração sintética para instrumentalizar a discussão empírica sobre a construção de uma política pública local e direcionada a questão da prevenção do suicídio. Sugere-se, para qualificação desta discussão, as revisões da literatura produzidas por Celina Souza (2006) e Eduardo Marques (2013), entre outros.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO DO SUICÍDIO NO BRASIL**

As políticas públicas de prevenção ao suicídio possuem um histórico peculiar de conquistas e retrocessos em agendas políticas de diferentes países. Na América Latina, o Brasil foi o primeiro país a implementar em seu território as Diretrizes Nacionais para Prevenção do Suicídio (Portaria nº 1.876, de agosto de 2006). Estas diretrizes servem como um guia para os serviços de saúde mental já instituídos por meio da Política Nacional de Saúde, a exemplo dos Centros de Atenção Psicossocial e Hospitais Psiquiátricos. A portaria, ainda em vigor, possui um forte potencial para elevar a preocupação dos governos a respeito da problemática do suicídio (BRASIL, 2006).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Apesar de não haver uma política pública específica para enfrentamento ao suicídio em âmbito nacional, entende-se que o Estado brasileiro reconhece as principais características do fenômeno do suicídio em seu território e evidencia sua preocupação sobre o aumento dos casos, seu impacto na sociedade e a possibilidade de intervenção do poder público para a prevenção, inclusive considerando a participação de entidades não governamentais neste processo. Um dos aspectos mais relevantes nas Diretrizes Nacionais de Prevenção ao Suicídio é o reconhecimento das populações de risco, dentre as quais incluem-se os pacientes com histórico de doenças mentais, depressão e uso de drogas e os trabalhadores rurais expostos a determinados agentes tóxicos como população vulnerável ao suicídio (MACHADO; LEITE; BANDO, 2014).

Machado, Leite e Bando (2014), ao realizarem uma revisão sistemática sobre as políticas públicas de prevenção ao suicídio no Brasil, afirmam que apesar das Diretrizes Nacionais de Prevenção do Suicídio não terem evoluído para a criação de uma política pública, serviram como modelo para políticas de nível local. Um exemplo trazido pelos autores é a experiência do Distrito Federal, responsável pela primeira política da prevenção ao suicídio do país, com a criação da “Política Distrital de Prevenção ao Suicídio” (MACHADO; LEITE; BANDO, 2014, p. 347). Entre suas diretrizes estavam a promoção da saúde; prática multiprofissional; formação de equipes de saúde especializadas para casos de suicídio; fomento à pesquisa; educação permanente dos profissionais de saúde; e aperfeiçoamento dos sistemas de informação. Apesar de ser uma experiência relevante no contexto nacional, esta política não perdurou, sendo incorporada, mais tarde, aos protocolos de atendimento, em serviços de saúde mental do território.

Recentemente, o Governo Federal sancionou uma nova lei que instituí, em todo território nacional, a “Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio” (PNPAS), através da Lei nº 13.819, de 26 de abril de 2019. Esta nova lei instituí a obrigatoriedade de estados, Distrito Federal e municípios notificarem as situações de automutilação e ideação suicida de crianças e adolescentes por meio das escolas (públicas e privadas), além de prever a qualificação de trabalhadores da saúde para identificar situações de risco de suicídio. Através da PNPAS, o país renova suas iniciativas em instituir uma política pública específica para a prevenção do suicídio no território. Entretanto, destaca-se que a PNPAS não fornece, dentro de sua estrutura normativa, qualquer menção ao aumento de investimento ou criação de um fundo econômico para subsidiar as ações de prevenção previstas na lei. Em suma, a nova Política Pública Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio atribui novas obrigações aos trabalhadores do sistema educacional que já se encontram em condições de trabalho precarizadas e pouco valorizadas pelo atual governo. Considera-se, ainda, que a obrigatoriedade de notificação compulsória exigida pelas escolas e Conselho Tutelar, sem a devida formação para identificação dos riscos de suicídio dos estudantes, resultará em uma sobrecarga de encaminhamentos para os serviços de Saúde Mental do Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, a implementação da PNPAS não respeita o processo democrático de construção de uma política pública, tampouco prevê auxílio estatal aos serviços públicos afetados pela nova lei.

Esta crítica aplica-se também às políticas regionais e locais de prevenção ao suicídio desenvolvidas no Brasil, pois são oriundas de iniciativas governamentais e não constam, em sua formulação, com o apoio da população (MACHADO; LEITE; BANDO, 2014). Ademais, as regiões brasileiras



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

possuem características que distinguem as taxas de suicídio no território, sendo necessário a elaboração de políticas que dialoguem com o contexto e recursos de cada região, estado e município.

Neste sentido, destaca-se a iniciativa governamental de prevenção ao suicídio praticada no estado no Rio Grande do Sul – historicamente o estado com maior índice de mortes por suicídio do Brasil. Em 2016 o governo estadual instituiu o “Comitê de Promoção da Vida e de Prevenção do Suicídio” como parte da estrutura da Secretaria Estadual de Saúde. Além de conter em seu texto as principais considerações das Diretrizes Nacionais de Prevenção ao Suicídio (BRASIL, 2006), o Comitê nasce com a seguinte finalidade: “Art. 1º - Fica instituído o Comitê Estadual de Promoção da Vida e de Prevenção do Suicídio, com a finalidade de elaborar e de implantar a Política Estadual de Prevenção do Suicídio” (RIO GRANDE DO SUL, 2016). Apesar de sua estrutura organizativa ser inteiramente composta por atores governamentais (representantes das secretarias de Estado) o comitê prevê a participação de diversas entidades, como instituições de ensino e organizações da sociedade civil. Ademais, a criação deste comitê representa o acúmulo das discussões realizadas no Fórum Gaúcho de Saúde Mental (FGSM) – movimento social atuante no estado desde 1997 e com sede na cidade de Porto Alegre/RS<sup>ii</sup>.

Além de atuar na defesa de pacientes com sofrimento psíquico e pelas pautas da Reforma Psiquiátrica, o FGSM é um dos movimentos sociais responsáveis por trazer o debate sobre a prevenção ao suicídio para as instâncias decisórias do Estado. Por meio de uma proposta governamental que assume a tarefa de elaborar uma política pública com a participação e apoio dos movimentos sociais ligados a prevenção do suicídio no estado, a experiência gaúcha tem se mostrado como uma das mais promissoras em vigor no país. Suas ações refletem no planejamento dos territórios e nas regiões de saúde, construindo uma agenda positiva em prol da construção de uma Política Pública de Prevenção ao Suicídio no território gaúcho.

## O COMITÊ DE PREVENÇÃO AO SUICÍDIO DE SANTA CRUZ DO SUL COMO ESPAÇO DE INTERAÇÃO ENTRE MOVIMENTO SOCIAL E GOVERNO NA CRIAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

A alta incidência de suicídios registrados no território analisado precede os próprios registros oficiais do Ministério da Saúde, que a partir de 1996 incluí a morte autoprovocada em seus relatórios epidemiológicos. Ao analisar estes relatórios, percebe-se que a região possui uma das maiores taxas de suicídio por 100 mil habitantes do RS e do Brasil, chegando em 2018 a uma taxa de mortalidade de 19,6 óbitos para cada 100 mil habitantes – a maior do estado. No mesmo período, a taxa de suicídios do município de Santa Cruz do Sul foi de 15,8/100 mil habitantes. (SIM/DATA-SUS, 2020). No gráfico a seguir é possível visualizar a relação entre as taxas de suicídio do Vale do Rio Pardo e de Santa Cruz do Sul, em relação ao estado e ao Brasil, entre 1996 e 2018.

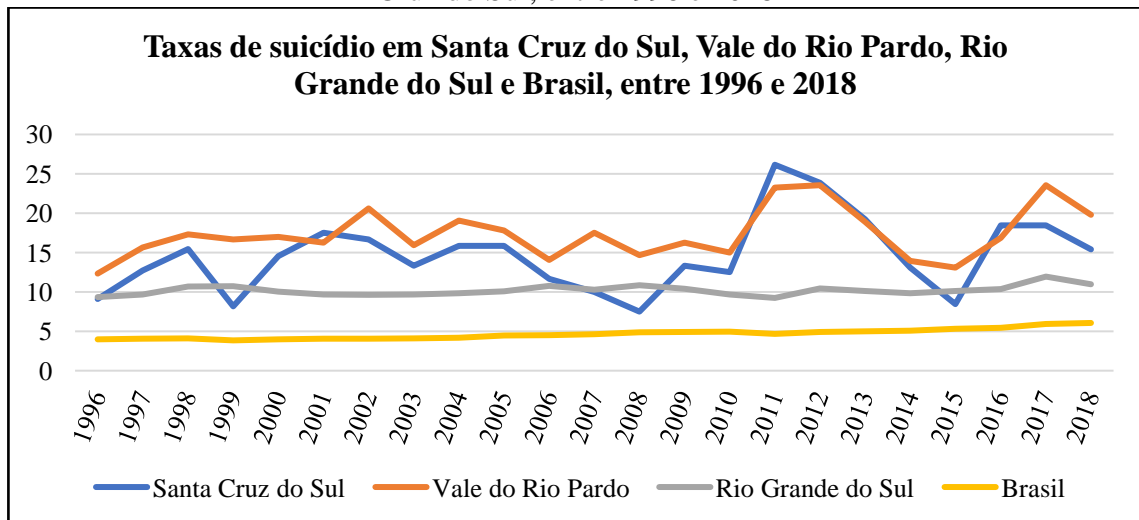


OBSERVADR





Gráfico 1 – Relação histórica das taxas de suicídio por 100 mil habitantes no município de Santa Cruz do Sul, entre 1996 e 2018



Fonte: Censo IBGE 1990;2000;2010. SINAN/SIM-DATASUS, 2020.

\*Para calcular as taxas de suicídio, utilizou-se a fórmula:  $n^{\circ}$  de óbitos X 100.000 /  $n^{\circ}$  de habitantes, nos períodos de 1990, 2000, 2010 e 2018 (estimativa IBGE).

Nota-se que as taxas de mortalidade da região e do município estão muito acima que as taxas nacionais e estaduais, em praticamente todos os anos de referência. Percebe-se que a taxa nacional e estadual mantém certa estabilidade em seus índices e uma tendência de crescimento de 1% a 3% na relação anual, com poucas oscilações durante o período histórico. Diferentemente, a região do Vale do Rio Pardo e o município de Santa Cruz do Sul apresentam oscilações significativas de seus dados, com curtos períodos de estabilidade e uma tendência significativa de crescimento. Além disso, nota-se que certos períodos de oscilação coincidem entre si, com “picos” similares na região e no município. Uma explicação para este fenômeno é a própria relevância dos dados de Santa Cruz do Sul, que mantém, historicamente, uma das maiores taxas de suicídio da região.

O município de Santa Cruz do Sul é o maior entre os municípios que compõe a região do Vale do Rio Pardo<sup>iii</sup>. Com uma população estimada em 130.416 pessoas (IBGE, 2019), é o único município da região que conta com as três especialidades de CAPS (um para pacientes crônicos, um para crianças e adolescentes e um para tratamento de dependentes químicos). Existe ainda dois Serviços de Emergência 24 horas, utilizados para estabilização e tratamento de pacientes com ideação suicida. Somando estes serviços, o município possui cerca de 70 profissionais atuantes na política de saúde mental do Sistema Único de Saúde (SUS), divididos em diferentes categorias profissionais (psiquiatras, psicólogos, assistentes sociais, enfermeiros, entre outros).

Foi deste conjunto de trabalhadores - alguns com mais de 20 anos de atuação na área de saúde mental - que surgiu a proposta de formar um Grupo de Trabalho (GT) para pensar estratégias de prevenção ao suicídio no município. Com representantes dos Serviços de Emergência, CAPS e Vigilância Epidemiológica, formou-se, em 2015, o Comitê Municipal de Prevenção ao Suicídio de Santa Cruz do Sul (CMPS). Deste então, este grupo mantém uma agenda de discussões sobre os casos mais graves de tentativa de suicídio atendidos em Santa Cruz do Sul, promove ações de



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

prevenção ao suicídio no território, capacita equipes de saúde e elabora materiais informativos para a população.

Paralelo a formação do Comitê, os casos de suicídio ocorridos na região veem sendo discutidos no Fórum Regional de Saúde Mental do Vale do Rio Pardo, através das reuniões do Grupo Condutor. O Grupo Condutor é formado por representantes dos CAPS dos municípios do Vale do Rio Pardo, e por membros do Fórum Regional de Saúde Mental do VRP. O Grupo Condutor é um espaço institucional da política de saúde mental no RS, conduzido e orientado pela coordenação de Saúde Mental da 13ª Coordenadoria Regional de Saúde do RS. Já o Fórum Regional se caracteriza como um movimento social, criado em 1997 e vinculado ao movimento da Luta Antimanicomial no Brasil.

Apesar da atuação dos movimentos sociais na região e organização dos trabalhadores de saúde mental do município, a pauta de prevenção ao suicídio não obteve destaque nas agendas governamentais, tampouco tornou-se proposta de política pública dos governos. Em matéria publicada no principal jornal da região do Vale do Rio Pardo – Gazeta do Sul – o jornalista Vinicius Alves Moraes (2019), destaca que:

Sai governo e entra governo, mas as irresponsabilidades que tangem a administração e os investimentos em saúde mental permanecem. Em 2012 tive uma grande divergência com o secretário de Saúde do município da época, assim como o então vice-prefeito. Tudo começou pelo desligamento sumário do médico psiquiatra do Caps-IA [...] passados sete anos e a história se repete. Mudaram os atores e os partidos políticos, expandiram-se os cenários, mas o enredo é o mesmo. Demissão sumária de três médicos psiquiatras dos três Caps de Santa Cruz do Sul, sem ter nenhum médico especialista para substituí-los. **Resultado: sobrecarga aos já poucos médicos, desassistência aos pacientes e apreensão às (bravas) equipes diminutas para dar conta de tamanha tarefa.** Cuidar da saúde mental do município é para os fortes. (MORAES, 2019, s/p, gripo nosso).

Esse relato demonstra como a política de saúde mental pode ser fragilizada ou negligenciada por determinado governo ou gestor público. No caso do suicídio, a negligência se evidencia pela própria inexistência de ações do Estado para intervir no aumento do número de suicídios e tentativas de suicídio no território. Destaca-se que o suicídio é uma das dez principais causas de morte no planeta e a segunda entre os jovens. O suicídio mata mais de 800 mil pessoas ao redor do mundo, todos os anos, e mais de 1.300 no Rio Grande do Sul (OMS,2018; CEVS,2018). Um problema público desta magnitude necessita da intervenção do Estado para o seu enfrentamento, com auxílio dos movimentos sociais e da conscientização da sociedade.

Com este intuito, o Comitê Municipal de Prevenção ao Suicídio de Santa Cruz do Sul (CMPS) buscou aumentar sua influência entre os “tomadores de decisão” e a atuar como um arranjo institucional que possibilita a interação entre o Fórum Regional e o governo municipal. Em 2017, o Comitê oficializa seu calendário de reuniões junto a Secretaria Municipal de Saúde, e torna-se um espaço de discussão (extra) oficial para os casos de suicídio do município. Além disso, o Comitê assume a tarefa de capacitar as equipes das Estratégias de Saúde da Família (ESF’s) para o atendimento de pacientes com ideação suicida, notificação de casos de tentativa de suicídio e para a organizar a campanha “Setembro Amarelo” no município. Neste processo, o CMPS foi se



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

constituindo como um espaço de discussão sobre o suicídio no município, conquistando a atenção de gestores do governo.

Em 2018 o CMPS iniciou a elaboração de seu Regimento Interno, o qual espera por aprovação da Câmara de Vereadores Municipal, e prevê a implementação do Comitê como entidade representativa da política de prevenção ao suicídio, vinculada à Secretaria Municipal de Saúde de Santa Cruz do Sul. Entende-se a institucionalização do Comitê como uma ação positiva, capaz de ampliar a influência política do CMPS na formulação e discussão de uma Política Pública de Prevenção ao Suicídio. Em contrapartida, a burocratização do Comitê tende a conformar o projeto de política dos movimentos sociais (modelos alternativos) em ações “aceitáveis” pelo governo.

Quanto maior a incompatibilidade entre os elementos deste projeto e os modelos alternativos de políticas públicas dos movimentos, menores as oportunidades para estes acessarem o Estado ou, em caso de acesso, para influírem nas políticas públicas. (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018, p. 111).

As oportunidades de acesso ao Estado diminuem, visto que “a construção de políticas tem uma dimensão relacional, na medida em que seus resultados dependem das interações entre atores políticos e sociais estratégicos, em condições institucionais e conjunturais dadas” (Idem, p. 106). Para as autoras, as políticas públicas são fruto de “subsistemas”, os quais oferecem, através dos movimentos sociais, a possibilidade de que pautas desvalorizadas pelos governos sejam ouvidas pelos tomadores de decisão.

Os movimentos sociais atuam nos subsistemas a partir da construção de modelos alternativos de políticas públicas, que são estruturas ideacionais que buscam traduzir as ideias que conformam o projeto político do movimento em propostas de política pública. [...] participam deste processo na medida em que propõem (e experimentam) modelos alternativos que irão desafiar modelos concorrentes. (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018, p. 107).

No caso do Fórum Regional de Saúde Mental do VRP, os “modelos alternativos de políticas públicas” estão expressos nos princípios da Luta Antimanicomial. Isso significa dizer que o FRSM é capaz de adaptar sua ação política para propor a construção de uma política pública palpável ao governo, criando modelos de intervenção possíveis, em contrapartida a inexistência de uma política de prevenção ao suicídio.

Em síntese, entende-se que o Fórum Regional de Saúde Mental do VRP se constituiu como um movimento social que, a partir da atuação de seus atores sociais, cria a oportunidade política necessária para implementar um modelo alternativo de política pública. A criação do CMPS, que se apresenta como um Repertório de Ação Coletiva<sup>iv</sup>, surge com este propósito: mediar o confronto político entre movimento social e governo. Com a institucionalização deste espaço - criado com apoio do movimento social e ocupado por atores sociais ligados ao Estado – cria-se as oportunidades políticas necessárias para a implementação da Política Pública de Prevenção ao Suicídio em Santa Cruz do Sul.

Entende-se, que o processo de criação e implementação de uma política pública é composto por diversos atores em uma rede complexa e interligada. No exemplo trazido para este trabalho,



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

percebe-se que o Fórum Regional se utiliza do CMPS como espaço institucional de mediação com o governo, da mesma maneira em que os atores sociais. A relação existente entre os atores sociais e o movimento social, demonstra uma dupla possibilidade destes atores sociais de influenciarem o direcionamento político e prático do Comitê. Contudo, o fato destes atores sociais comporem tanto o movimento social quando o espaço institucional, não garante sua influência direta na criação de uma política pública. Percebe-se ainda que o CMPS é o arranjo institucional formado por atores governamentais e não governamentais, que interage diretamente com o governo, o qual pode se apresentar oportunidades ou ameaças a execução da política.

Destaca-se, que o movimento social atua paralelamente ao CMPS, através de sua militância e outros repertórios de ação coletiva, na criação de modelos alternativos de política pública. Além disso, uma vez implementada a política pública de prevenção ao suicídio, essa será executada pelos mesmos atores sociais que participaram de sua elaboração. A circularidade deste processo tende a auxiliar no êxito da política ou, no mínimo, em seu aperfeiçoamento constante.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência relatada neste trabalho exemplifica uma das principais barreiras aos movimentos sociais no Brasil: o acesso ao Estado. As dificuldades enfrentadas para introduzir a prevenção ao suicídio nos projetos políticos de governos da região é apenas um dos desafios enfrentados por esta problemática. Entende-se que o suicídio ainda é visto como um tabu em nossa sociedade, escondendo o real problema e conseqüentemente, suas possíveis estratégias de prevenção.

A atuação do Fórum Regional de Saúde Mental do Vale do Rio Pardo, em seus mais de 20 anos de mobilização, não foi suficiente para conscientizar governos neste sentido. Em Santa Cruz do Sul, mesmo com os altos índices de mortalidade por suicídio registrados e com o aumento exponencial de casos de tentativa de suicídio no município, a pauta da prevenção ao suicídio não conquistou o espaço necessário nas agendas de governo para se transformar em uma política pública.

Foi apenas com a criação do Comitê Municipal de Prevenção ao Suicídio de Santa Cruz do Sul, em 2015, que a problemática passou a ser vista com maior atenção pelos governantes, ainda que no âmbito local. A partir dessa abertura política, os movimentos sociais e os atores sociais envolvidos com a problemática, puderam propor a institucionalização de um espaço de mediação e diálogo com o governo, sobre esta problemática.

No exemplo trazido sinteticamente neste trabalho, percebe-se a relação intrínseca entre políticas públicas, movimentos sociais e oportunidades políticas. As oportunidades se evidenciam no âmbito governamental e na relação harmoniosa entre movimentos sociais e Estado. Quando essa relação é fragilizada ou quebrada, surgem as ameaças, impostas pela mesma relação: Movimento Social *versus* Governo. Neste sentido, entende-se que a criação de uma política pública pode ser facilitada com governos favoráveis às pautas dos movimentos sociais, ao passo que em governos desfavoráveis, as ameaças serão maiores que as oportunidades.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A prevenção ao suicídio é um tema caro e necessário para o debate sobre políticas públicas e a análise de experiências práticas, como a apresentada neste trabalho, tende a contribuir para o debate e para a criação de espaços de mediação entre movimentos sociais e governos, na construção de políticas públicas. Entretanto, não foi possível explorar neste trabalho as implicações do uso do CMPS como repertório de ação coletiva, tampouco traduzir suas contradições. Esta discussão, ainda inicial, carece de um olhar detalhado sobre os sujeitos envolvidos no confronto político e na problematização sobre o suicídio no território. Assim, salienta-se a necessidade de estudos que contemplem este debate no território, a fim de confirmar ou refutar as considerações deste trabalho.

**Agradecimentos:** Agradeço o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), através da bolsa PROSUC/CAPES - Modalidade I.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Portal da Saúde. Notificação de Violência Interpessoal/Autoprovocada: Portaria GM/MS nº 1271/2014 e SINAN versão 5.0. [2014]. Disponível em: <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2017/marco/23/nota-informativa-portaria-1271-14-e-sinan-5-0-cgdant-04-11-14.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL. Ministério de Saúde. (2018). **Estatísticas vitais, mortalidade. 2018**. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS>. Acesso em 21 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.819, de 26 de abril de 2019**. Institui a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio. [S. l.], 26 jul. 2019.

CENTRO ESTADUAL DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE. Estado do Rio Grande do Sul. **Boletim de Vigilância do Suicídio e Tentativa de Suicídio**. Bol. Vig. Suicídio. v. 1. n. 1; set. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades@Santa Cruz do Sul. Brasília: 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MACHADO, M. F.; LEITE, C.; BANDO, D. Políticas Públicas de Prevenção do Suicídio no Brasil: uma revisão sistemática. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 4, n. 2; p. 334-356; 2014.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. Em Marques, Eduardo., Faria, Carlos A. P. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo, Editora Unesp; p. 23-46; 2013.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Suicídio**. Geneva: OMS, 2018. Disponível em: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs398/es/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16; p. 20-45; jul/dez 2006.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, DF: Ipea/Enap; p. 106-138; 2018.

TILLY, Charles. **Contentious performances**. Cambridge: Cambridge University Press; 2008.

---

iEste artigo é um recorte parcial dos resultados da Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional de autoria da Carlos Stavizki Junior, no âmbito do Projeto de Pesquisa “Repertórios de Ação Coletiva e Políticas Públicas: uma análise a partir da construção da Política de Prevenção ao Suicídio no município de Santa Cruz do Sul (RS)”, desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

ii O Fórum Gaúcho de Saúde Mental é um movimento social antimanicomial, com representação em quase todas as querências dos Pagos do Rio Grande do Sul. Lutamos pela inclusão social dos portadores de sofrimento psíquico e pelo fim dos manicômios e hospitais psiquiátricos. Somos agentes da reforma psiquiátrica e lutamos por sua aplicação em todos os recantos deste país. (FGSM, 2008).

iii A região do Vale do Rio Pardo (VRP) faz parte da macrorregião dos Vales e da 28ª Região de Saúde do Rio Grande do Sul. O VRP correspondente a 13ª Coordenadoria Regional de Saúde, composta pelos seguintes municípios: Candelária, Gramado Xavier, Herveiras, Mato Leitão, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Sinimbu, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz.

iv Os repertórios de ação coletiva, segundo a definição de Tilly e Tarrow em seu livro *Contentious Politics* (2007) constituem formas rotineiras de fazer reivindicações levando-se em consideração um determinado local e período. Os repertórios podem variar, mas sempre dentro dos limites dados por um cardápio de repertórios previamente estabelecidos para seu lugar, tempo e antagonistas. “O repertório é um conceito ao mesmo tempo estrutural e cultural, envolvendo não apenas o que as pessoas *fazem* quando estão engajadas num conflito com outros, mas o que elas *sabem sobre como fazer* e o que os outros esperam que façam.” (TARROW, 2009, p. 51).



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**ANÁLISE DO PRONAF E SEU APOIO À SUSTENTABILIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR NO RIO GRANDE DO SUL**

**ANALYSIS OF PRONAF AND ITS SUPPORT FOR FAMILY AGRICULTURE SUSTAINABILITY IN RIO GRANDE DO SUL**

Darlan Ariel PROCHNOW<sup>1</sup>, Nelson José THESING<sup>2</sup>, Cleiton Jardel CARNEIRO<sup>3</sup>

**Resumo:** O artigo possui como objetivo investigar o apoio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) na sustentabilidade da agricultura familiar no estado do Rio Grande do Sul. Foram analisados os subprogramas do Pronaf, divididos conforme sua familiaridade com as dimensões econômica, social e ambiental inerentes ao processo de desenvolvimento sustentável. Constatou-se que os subprogramas alinhados à dimensão econômica apresentam maior volume de contratos e valores em relação aos subprogramas alinhados às dimensões social e ambiental, destacando-se o crédito para implantação de lavouras e agroindústrias. Foi evidenciada a pequena contribuição do programa aos agricultores mais jovens, visto o problema do êxodo rural contemporâneo. Mesmo assim, a disponibilidade de recursos para programas que possuem viés social e ambiental, e seu acesso democrático, são imperativos para a sustentabilidade da agricultura familiar no Rio Grande do Sul e demais localidades brasileiras.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Políticas públicas. Pronaf. Desenvolvimento sustentável.

**Abstract:** The article aims to investigate the support of the National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf) in the sustainability of family farming in the state of Rio Grande do Sul. Were analyzed the Pronaf Subprograms, divided according to their familiarity with the economic, social and environment dimensions inherent to the sustainable development process. It was found that the subprograms suitable for the economic form have the highest volume of contracts and values in relation to the subprograms suitable for social and environmental dimensions, with emphasis on credit for the implantation of crops and agro-industries. The program's small contribution to younger farmers was evidenced, given the problem of contemporary rural exodus. Even so, the availability of resources for programs that have a social and environmental bias, and their democratic access, are imperative for the sustainability of family farming in Rio Grande do Sul and other Brazilian locations.

**Keywords:** Family farming. Public policy. Pronaf. Sustainable development.

<sup>1</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UNIJUÍ. E-mail: [darlan\\_ariel@hotmail.com](mailto:darlan_ariel@hotmail.com).

<sup>2</sup> Membro do Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional na UNIJUÍ. E-mail: [nelson.thesing@unijui.edu.br](mailto:nelson.thesing@unijui.edu.br).

<sup>3</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UNIJUÍ. E-mail: [cleitonjardelc@gmail.com](mailto:cleitonjardelc@gmail.com).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável é definido como aquele que atende as necessidades das gerações presentes sem comprometer a possibilidade de que as gerações futuras satisfaçam as suas próprias necessidades. Para ser sustentável, o desenvolvimento deve ser economicamente sustentado (ou eficiente), socialmente desejável (ou incluyente) e ecologicamente prudente (ou equilibrado) (ROMEIRO, 2012).

Entre as atividades que possuem forte impacto sobre a sustentabilidade econômica, social e ambiental, destaca-se a agricultura. Esse fato pode ser notado nos objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU, uma vez que o segundo destes objetivos possui como tema “fome zero e agricultura sustentável”. A insustentabilidade do modelo agrícola brasileiro, produtor de *commodities*, deriva da concentração de renda desta atividade, aliada ao alto grau de poluição e danos ambientais, causados pelo uso de fertilizantes e defensivos químicos presentes nesta atividade.

Para reverter esse paradigma os agricultores familiares estão buscando novas formas de produção, diferentes daquelas usadas pela agricultura convencional, como é o caso de uma prática agrícola ecológica, que atribui respeito e preservação aos recursos naturais. Além da produção, os agricultores também estão buscando novas alternativas de inserção no mercado, construindo junto com a sociedade um novo mercado para a comercialização desta produção (BARCELLOS; MANTELLI, 2009).

Apesar da importante contribuição para a sustentabilidade regional, é recente a conquista desta categoria em termos de reconhecimento e apoio estatal. Historicamente, a agricultura familiar ou “os pequenos agricultores” – como eram denominados até cerca de duas décadas atrás – sempre estiveram às margens das ações do Estado brasileiro, não raro incrementando sua fragilidade diante das opções de desenvolvimento perseguidas no País. Iniciando uma nova trajetória para a categoria social, a Constituição de 1988 incitou novos espaços de participação social e reconheceu direitos, além disso, a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf) em 1995 desencadeou a emergência de outras políticas diferenciadas de desenvolvimento rural (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

O Pronaf foi criado “com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.” (BRASIL, 1996). Mesmo com um propósito dessa magnitude, Damasceno, Khan e Lima (2011) relatam que apesar da importância da agricultura familiar para o desenvolvimento local, regional e nacional, e dos elevados custos de operacionalização do Pronaf, poucos estudos foram realizados para avaliar o programa no que diz respeito à contribuição para o desenvolvimento sustentado da agricultura familiar.

Considerando a necessidade de novas pesquisas sobre o papel do Pronaf na sustentabilidade da agricultura familiar, este estudo possui como objetivo investigar o apoio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) na sustentabilidade da agricultura familiar no estado do Rio Grande do Sul. Tratou-se de classificar os subprogramas do Pronaf conforme sua



OBSERVADR





familiaridade com as três dimensões do desenvolvimento sustentável. Dessa forma, foram analisados os números de contatos e seus respectivos valores em cada uma das dimensões citadas, a fim de verificar se, de fato, o Pronaf contribui para a sustentabilidade econômica, social e ambiental no meio rural.

Dados do Banco Central do Brasil (2020) indicam a relevância do Pronaf para o estado do Rio Grande do Sul, já que este é o estado brasileiro que concentrou o maior número de contratos do Pronaf no ano de 2019, com um total de 189.668 contratos. O valor total destes contratos chegou a R\$ 6.074.242.808,05.

Além desta introdução, o presente artigo está dividido em quatro partes. Primeiramente é apresentada a metodologia do estudo. Após é apresentada a fundamentação teórica, a qual engloba o desenvolvimento sustentável e o papel do Pronaf no desenvolvimento sustentado do meio rural. Em seguida apresenta-se a descrição e análise dos resultados. Por fim, as considerações finais são sistematizadas.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa classifica-se como exploratória e descritiva (GIL, 2014), com abordagem quantitativa (VERGARA, 2008). A etapa quantitativa da pesquisa valeu-se de informações retiradas de dados secundários do Banco Central do Brasil, obtidos no dia 10 de agosto de 2020 e oriundos da matriz de dados do crédito rural, a qual está disponível no portal <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Os principais subprogramas do Pronaf foram agrupados conforme sua familiaridade com as dimensões do desenvolvimento sustentável. Conforme apontam Romeiro (2012) e Nascimento (2012) são três as principais dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. A Tabela 1 demonstra a divisão dos subprogramas de acordo com as três dimensões da sustentabilidade.

Tabela 1 – Dimensões do desenvolvimento sustentável e subprogramas do Pronaf

DIMENSÕES	SUBPROGRAMAS DOPRONAF
Econômica	Pronaf Custeio
	Pronaf Mais Alimentos
	Pronaf Agroindústria Custeio
	Pronaf Agroindústria Investimento
	Pronaf Microcrédito
Social	Pronaf Cotas-partes
	Pronaf Reforma-agrária
	Pronaf Mulher
Ambiental	Pronaf Jovem
	Pronaf ECO
	Pronaf Agroecologia
	Pronaf Floresta

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Para efeitos deste estudo, foram analisados os dados dos últimos cinco anos (2014-2019), relativo ao número de contratos e seus valores envolvendo os subprogramas do Pronaf no estado do Rio Grande do Sul.

## DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A noção de sustentabilidade possui duas origens. A primeira, na biologia, por meio da ecologia. Refere-se à capacidade de recuperação e reprodução dos ecossistemas em face de agressões antrópicas (uso abusivo dos recursos naturais, desflorestamento, fogo etc.) ou naturais (terremoto, tsunami, fogo etc.). A segunda origem encontra-se na economia, como adjetivo do desenvolvimento, em face da percepção crescente ao longo do século XX de que o padrão de produção e consumo em expansão no mundo, sobretudo no último quarto desse século, não tem possibilidade de perdurar. Surge, assim, a noção de sustentabilidade sobre a percepção da finitude dos recursos naturais e sua gradativa e perigosa depleção (NASCIMENTO, 2012).

A emergência do movimento ambientalista no final da década de 1960 e o choque do petróleo nos anos 1970 trouxeram para a ordem do dia os temas da depleção dos recursos naturais de uso comum, das opções alternativas de geração de energia e da pobreza em escala global. Esse cenário impulsionou a crítica aos modelos de desenvolvimento econômico até então vigentes, apontando para uma incompatibilidade congênita entre os processos convencionais de crescimento econômico e a garantia de sobrevivência da espécie humana no longo prazo (FERNANDEZ, 2011).

A ciência já determinou de forma incontestável que várias fronteiras ecológicas globais estão sendo ultrapassadas, abrindo a probabilidade de transformações bruscas e incontroláveis na esfera planetária, caso não haja mudanças significativas e urgentes na trajetória da nossa civilização. O atual momento histórico, marcado por profundas crises ecológicas, econômicas e sociais, exige repensar essa situação à luz dos limites que estão sendo impostos pela própria natureza (MARTINI; ALVES, 2015).

Nos embates ocorridos nas reuniões de Estocolmo (1972) e Rio (1992), nasce a noção de que o desenvolvimento tem, além de um cerceamento ambiental, uma dimensão social. Nessa, está contida a ideia de que a pobreza é provocadora de agressões ambientais e, por isso, a sustentabilidade deve contemplar a equidade social e a qualidade de vida dessa geração e das próximas. A solidariedade com as próximas gerações introduz, de forma transversal, a dimensão ética. O relatório Brundtland (1987) abriu um imenso debate na academia sobre o significado de desenvolvimento sustentável (NASCIMENTO, 2012).

O desenvolvimento sustentável, segundo o relatório Brundtland, pode ser atingido com um conjunto de políticas capazes de, simultaneamente, garantir o aumento da renda nacional, o acesso a direitos sociais básicos (segurança econômica, acesso a saúde e educação) e a redução do impacto do aumento da produção e do consumo sobre o meio ambiente. A partir dessa data, a expressão “desenvolvimento sustentável” veio substituir quase que completamente a de “ecodesenvolvimento”, embora exprima o mesmo conceito normativo (ROMEIRO, 2012).



OBSERVADR





Assim, o desenvolvimento sustentável foi definido como aquele que atende as necessidades das gerações presentes sem comprometer a possibilidade de que as gerações futuras satisfaçam as suas próprias necessidades. Para ser sustentável, o desenvolvimento deve ser economicamente sustentado (ou eficiente), socialmente desejável (ou incluyente) e ecologicamente prudente (ou equilibrado) (ROMEIRO, 2012).

Normalmente, as definições acerca do desenvolvimento sustentável englobam três dimensões, quais sejam a econômica, a social e a ambiental. O Quadro 1 traz as especificações de cada uma destas dimensões.

Quadro 1 – As três dimensões do desenvolvimento sustentável

<b>Econômica</b>	Supõe o aumento da eficiência da produção e do consumo com economia crescente de recursos naturais, com destaque para recursos permissivos como as fontes fósseis de energia e os recursos delicados e mal distribuídos, como a água e os minerais. Trata-se daquilo que alguns denominam como ecoeficiência, que supõe uma contínua inovação tecnológica que nos leve a sair do ciclo fóssil de energia (carvão, petróleo e gás) e a ampliar a desmaterialização da economia.
<b>Social</b>	Supõe que todos os cidadãos tenham o mínimo necessário para uma vida digna e que ninguém absorva bens, recursos naturais e energéticos que sejam prejudiciais a outros. Isso significa erradicar a pobreza e definir o padrão de desigualdade aceitável, delimitando limites mínimos e máximos de acesso a bens materiais.
<b>Ambiental</b>	Supõe que o modelo de produção e consumo seja compatível com a base material em que se assenta a economia, como subsistema do meio natural. Trata-se, portanto, de produzir e consumir de forma a garantir que os ecossistemas possam manter sua autorreparação ou capacidade de resiliência.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Nascimento (2012).

A Organização das Nações Unidas (ONU) elaborou, no ano de 2015, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS representam um notável avanço no que diz respeito à proteção ambiental, crescimento econômico, desenvolvimento social, proteção dos povos e promoção dos direitos humanos, pois evidenciam um mecanismo conjugado de esforços e práticas cotidianas tendentes a promover o bem-estar das presentes gerações sem mitigar o bem-estar das gerações futuras, de modo a promover a justiça intergeracional (GOMES; FERREIRA, 2018).

Considerando os 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável incluídos na Agenda 2030 pela Organização das Nações Unidas (ONU), a agricultura é citada no objetivo de número dois, o qual possui como tema “fome zero e agricultura sustentável”. Na descrição deste objetivo, a ONU (2020) afirma que até 2030 é preciso “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”.

Se, por um lado, este objetivo avança ao escancarar a necessidade de aumentar a produtividade sem comprometer os recursos naturais, por outro não oferece soluções práticas para o atingimento das metas propostas em tal objetivo. Destacamos aqui a relevância dos programas de políticas públicas para a sustentabilidade da agricultura, com foco na produção familiar.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Sabendo das dificuldades, principalmente econômicas, de muitos agricultores familiares, surge a seguinte indagação: Qual o papel das políticas públicas na sustentabilidade da agricultura familiar? Desse modo, o tópico seguinte discute o Pronaf como principal política de apoio econômico, social e ambiental aos agricultores familiares brasileiros.

## **PRONAF E SEU PAPEL NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AGRICULTURA FAMILIAR**

A agricultura familiar exerce um papel fundamental no desenvolvimento social e no crescimento equilibrado do País. Os milhões de pequenos produtores que compõem a agricultura familiar fazem dela um setor em expansão e de vital importância para o Brasil. Todos os anos, a agricultura familiar movimenta bilhões de reais no País, produzindo a maioria dos alimentos que são consumidos nas mesas brasileiras. Além disso, contribui para a criação de empregos, geração e distribuição de renda e diminuição do êxodo rural (DAMASCENO; KHAN; LIMA, 2011).

A Lei Federal nº 11.326/2006 estabelece no Brasil as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Nesta Lei o agricultor familiar é definido a partir da renda familiar, a qual deve ser predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento. A lei determina ainda que o agricultor familiar não detém área maior do que quatro módulos fiscais e que utiliza predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas.

Para Nogueira e Urcola (2013), os últimos censos agropecuários indicam que a agricultura familiar representa 84,4% das propriedades agrícolas no país e ocupam 24,3% da superfície total do Brasil, tendo uma média, por estabelecimento, de 18 hectares.

A importância econômica da agricultura familiar é advogada por Schneider (2016, p.4) quando o mesmo aponta que “Na maioria dos países da América Latina e do Caribe, a agricultura familiar dá uma contribuição expressiva à produção agroalimentar, tanto para o mercado interno como para as exportações de commodities e de outros produtos”.

Conforme Veiga (1996) são imensas as vantagens comparativas da agricultura familiar, pois sua principal característica é a diversificação. O autor apontava que a promoção da agricultura familiar como linha estratégica de desenvolvimento rural estava finalmente entrando na agenda política do Brasil, e mesmo com um século de atraso, as elites dirigentes começavam a se dar conta das vantagens de uma agricultura organizada primordialmente por empresas familiares. O resultado da preocupação, por parte dos governantes, com a sustentabilidade da agricultura familiar, deve-se em boa parte a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – o Pronaf.

O governo tem implementado diversos mecanismos de fomento à produção, combate à fome e geração de emprego e renda, destacando-se programas como o Pronaf. O Pronaf destaca-se na promoção do acesso democrático aos recursos produtivos, reduzindo as desigualdades e



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

melhorando o bem-estar das famílias inseridas no setor rural (DAMASCENO; KHAN; LIMA, 2011).

Tendo em vista o novo modelo de desenvolvimento sustentado, o governo, através do Pronaf, atribui à agricultura um papel central na promoção do desenvolvimento econômico nacional e na melhoria das condições de vida da população (CARNEIRO, 1997).

De acordo com Gazolla e Schneider (2013) o Pronaf surge na década de 1990 como a principal política de apoio econômico e produtivo à agricultura familiar. Assim, “os agricultores familiares passaram a dispor de uma política nacional destinada exclusivamente para eles” (GRIZA; WESZ JÚNIOR; BUSCHWEITZ, 2014, p. 324).

Segundo Saron, Neves Neto e Hespanhol (2017) o PRONAF se vincula basicamente à concessão de recursos para o financiamento de custeio agropecuário e de investimento, destacando-se o apoio para a aquisição de máquinas e implementos agrícolas, mantendo-se, portanto, o forte vínculo com as atividades agropecuárias. Entretanto, o capital financeiro não é o único responsável pela insustentabilidade da agricultura familiar

No estudo de Hein e Silva (2019) observou-se que o fenômeno do êxodo rural é derivado de carências que envolvem diferentes tipos de capitais:

As carências no capital humano são demarcadas pelos problemas de saúde, redução da capacidade de trabalho, ausência de sucessores e força de trabalho familiar insuficiente para manter as atividades. Já as carências no capital físico se referem à baixa disponibilidade de recursos para as atividades rurais, tais como: área da propriedade muito pequena, poucos investimentos em instalações, maquinários, culturas permanentes; e baixa produtividade, que pode ser causa ou consequência de pouca disponibilidade de recursos materiais e financeiros. Quanto ao capital natural, as carências se referem à baixa qualidade e produtividade do solo, inviabilizando o cultivo em partes consideráveis da área dos imóveis, bem como às dificuldades de acesso a terra, nos casos em que os herdeiros não têm condições de adquirir as parcelas pertencentes aos outros herdeiros, restando a alternativa de vender toda a área e repartir a herança em dinheiro (HEIN; SILVA, 2019, p. 18).

Apesar de algumas carências do meio rural não estarem relacionadas ao capital financeiro, é a sua falta que determina o processo de êxodo rural e insustentabilidade da agricultura familiar. Para tentar sanar o problema de falta de capital, o Pronaf, desde sua criação até 2015, aplicou aproximadamente R\$ 160 bilhões em mais de 26 milhões de contratos, nas diferentes modalidades, para diferentes tipologias de agricultores familiares, financiando máquinas, veículos de transporte e equipamentos para a agricultura familiar mais estruturada, até os microfinanciamentos para a agricultura familiar menos capitalizada (BIANCHINI, 2015).

## RESULTADOS

O Rio Grande do Sul é o estado brasileiro mais beneficiado pelo Pronaf em números gerais, sendo que em cinco subprogramas o estado é o primeiro colocado em número de contratos e recursos a nível nacional. O quadro 2 estabelece a relação das dimensões do desenvolvimento sustentável



OBSERVADR





com os subprogramas do Pronaf, a fim de comparar o número de contratos, valores e posição a nível de país nas dimensões econômica, social e ambiental.

Quadro 2 – N° contratos, valor e posição no país dos subprogramas do Pronaf no RS

DIMENSÕES	SUBPROGRAMAS	N° CONTRATOS	VALOR	POSIÇÃO NO PAÍS
<b>Econômica</b>	Pronaf Custeio	2.138.490	17.950.492.558,48	1°
	Pronaf Mais Alimentos	150.959	6.677.535.352,81	1°
	Pronaf microcrédito	165	640.732,89	16°
	Pronaf Agroindústria Custeio	622	1.688.093.972,72	1°
	Pronaf Agroindústria Investimento	815	643.242.585,21	1°
	Pronaf Cotas-Partes	27	135.810.000,00	2°
	<b>Total</b>	<b>2.291.078</b>	<b>27.095.815.202,11</b>	
<b>Social</b>	Pronaf Reforma Agrária	1.535	14.923.313,70	17°
	Pronaf Mulher	344	16.453.036,70	4°
	Pronaf Jovem	8	116.702,87	14°
	<b>Total</b>	<b>1.887</b>	<b>31.493.053,27</b>	
<b>Ambiental</b>	Pronaf ECO	1.915	104.330.230,40	2°
	Pronaf Agroecologia	14	9.656.525,42	1°
	Pronaf Floresta	29	367.693,25	12°
	<b>Total</b>	<b>1.958</b>	<b>114.354.449,07</b>	

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da matriz de dados do crédito rural (Banco Central do Brasil, 2020).

O volume, tanto de contratos, como em valores, dos subprogramas da dimensão econômica, é imensamente superior aos números dos subprogramas das dimensões social e ambiental. Destaca-se também que quatro subprogramas da dimensão econômica, no Rio Grande do Sul, estão na primeira posição comparando-se aos demais estados brasileiros.

É notória a intensão do governo em potencializar o viés produtivo e econômico da agricultura, especialmente do setor agropecuário, conforme apontam Saron, Neves Neto e Hespanhol (2017). Mesmo com destaque para o financiamento de lavouras e culturas tradicionais, o apoio financeiro às agroindústrias familiares é destacado, sendo estes empreendimentos agentes importantes para um modelo de desenvolvimento rural não dependente das tradicionais *commodities*. Quando se fala em agroindústria, o Rio Grande do Sul é o estado brasileiro que mais recebeu recursos nos últimos cinco anos, tanto para custeio quanto para investimento.

Quanto aos subprogramas da dimensão social, estes ficam atrás das dimensões econômica e ambiental, tanto em número de contratos quanto em valores dos recursos. O Pronaf Jovem, no período 2014-2019, teve apenas oito contratos efetivados no Rio Grande do Sul, ocupando a décima quarta posição a nível de país. Nota-se que o apoio aos jovens agricultores é frágil, mesmo



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

considerando o processo de êxodo rural contemporâneo. De acordo com Hein e Silva (2019) devido à vulnerabilidade dos pequenos agricultores, o êxodo rural atinge em cheio a agricultura familiar.

Os três subprogramas do Pronaf, componentes da dimensão ambiental, figuram-se bem colocados quando comparados aos demais estados brasileiros. No Rio Grande do Sul, o Pronaf Agroecologia recebeu mais recursos comparado aos demais estados. O Pronaf ECO ficou em segundo lugar, e o Pronaf Floresta em décimo segundo. Contudo, embora assumam posições de destaque no cenário nacional, o número de contratos e valores dos recursos é pequeno se comparado aos números dos subprogramas da dimensão econômica. Mesmo assim representa um avanço, ao inserir o viés ambiental no contexto de uma atividade extremamente ligada aos recursos naturais, como é o caso da agricultura familiar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo investigar o apoio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) na sustentabilidade da agricultura familiar no estado do Rio Grande do Sul. Para isso, foram utilizados dados do Banco Central do Brasil, referentes aos números de contratos do Pronaf e seus valores no período de 2014 até 2019.

Os subprogramas destacados na dimensão ambiental, ou seja, o Pronaf ECO, Pronaf Agroecologia e Pronaf Floresta, representam um avanço em termos de preservação dos recursos naturais e seu diálogo com a continuidade dos processos produtivos no meio rural, embora o número de contratos e seus valores sejam muito inferiores aos subprogramas da área econômica.

Por outro lado, observou-se que os contratos e recursos dos subprogramas sociais, quais sejam o Pronaf Mulher, Pronaf Jovem e Pronaf Reforma Agrária, obtiveram menos número de contratos comparados aos subprogramas dos campos econômico e ambiental. Há de se estudar com maior profundidade o alcance e resultados destes subprogramas, visto o êxodo rural contemporâneo de mulheres jovens residentes do meio rural no estado do Rio Grande do Sul.

Embora a dimensão econômica prevaleça em termos de contratos e recursos, o fato de o Pronaf disponibilizar crédito para agricultores jovens, mulheres do campo e também para incentivar uma produção mais ecológica, faz desse programa uma evolução na busca pela sustentabilidade da agricultura familiar. Entretanto, é necessário democratizar o acesso aos recursos do referido Programa, fazendo com que sejam atendidos os agricultores menos capitalizados e residentes de localidades além do sul-sudeste brasileiro.

## REFERÊNCIAS

BARCELLOS, C. R. H.; MANTELLI, J. Agroecologia e Organização Cooperativa como Alternativa de Sustentabilidade para a Agricultura Familiar. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 9, n. 29 Mar/2009 p. 39 – 48.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**: edição revista e atualizada. São Paulo: Edições 70, 2011.

BIANCHINI, Valter. **Vinte anos do PRONAF, 1995 - 2015**: avanços e desafios. Brasília: SAF/MDA, 2015. 113 p.

BRASIL. **Lei Nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, 24 de julho de 2006. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.946, de 28 de junho de 1996**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm). Acesso em 03 de agosto de 2020.

CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 5, n. 1, abr./set. 1997.  
Conselho Regional de Desenvolvimento – Corede. **Plano estratégico de desenvolvimento regional: 2015-2030** / Conselho Regional de Desenvolvimento – Corede. – Ijuí: Ed. Unijuí, 2017, 399 p.

DAMASCENO, N. P.; KHAN, A. S.; LIMA, P. V. P. S. O Impacto do Pronaf sobre a Sustentabilidade da Agricultura Familiar, Geração de Emprego e Renda no Estado do Ceará. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, SP, vol. 49, nº 01, p. 129-156, jan/mar 2011.

FERNANDEZ, Brena Paula Magno. Ecodesenvolvimento, Desenvolvimento Sustentável e Economia Ecológica: em que sentido representam alternativas ao paradigma de desenvolvimento tradicional? **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 23, p. 109-120, jan./jun. 2011. Editora UFPR.

GAZOLLA, M; SCHNEIDER, S. Qual “Fortalecimento” da Agricultura Familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, vol. 51, n. 1, p. 045-068, Jan/Mar 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2014. 6. ed.

GOMES, M.; FERREIRA, L. J. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. **Direito e Desenvolvimento**, v. 9, n. 2, p. 155-178, 3 dez. 2018.

GRISA, C; SCHNEIDER, S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Piracicaba-SP, vol. 52, Supl. 1, p. 125-146, 2014.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

GRISA, C.; WESZ JÚNIOR, W. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, Vol. 52, Nº 02, p. 323-346, Abr/Jun 2014.

HEIN, André Fernando; SILVA, Nardel Luiz Soares. A insustentabilidade na agricultura familiar e o êxodo rural contemporâneo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 27, n. 2, p. 394-417, jun. 2019.

MARTINE, G.; ALVES, J. E. D. Economia, sociedade e meio ambiente no século 21: tripé ou trilema da sustentabilidade?. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 32, n. 3, p. 433-460, 15 dez. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2014. 6. ed.

NASCIMENTO, Elimar. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, p. 51-64, 1 jan. 2012.

NOGUEIRA, María Elena; URCOLA, Marcos Andrés. A hierarquização da agricultura familiar nas políticas de desenvolvimento rural na Argentina e no Brasil. **Revista IDEAS**, v. 7, n. 2, p. 96-137, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em:  
<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods2/>. Acesso em 2 de junho de 2020.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, p. 65-92, 1 jan. 2012.

SARON, F. DE A.; NEVES NETO, C. DE C.; HESPANHOL, A. N. As Dificuldades de Implementação dos Programas de Apoio à Agricultura Familiar no Brasil. **Boletim de Geografia**, v. 35, n. 1, p. 1-16, 9 ago. 2017.

SCHNEIDER, Sergio. A presença e as potencialidades da Agricultura Familiar na América Latina e no Caribe. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 3, p. 11-33, set. 2016. ISSN 1982-6745. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8390>. Acesso em: 02 ago. 2020. doi:<https://doi.org/10.17058/redes.v21i3.8390>.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**O FENÔMENO DA AGRICULTURA FAMILIAR: IMPORTÂNCIA SOCIOECONÔMICA E SUCESSÃO GERACIONAL**

**THE PHENOMENON OF FAMILY FARMING: SOCIOECONOMIC IMPORTANCE AND GENERATIONAL SUCCESSION**

Darlan Ariel PROCHNOW<sup>1</sup>, Nelson José THESING<sup>2</sup>, Cleiton Jardel CARNEIRO<sup>3</sup>

**Resumo:** A pesquisa objetivou analisar o fenômeno da agricultura familiar, tendo, como centralidade, a conquista da categoria agricultura familiar, a importância socioeconômica e a sucessão geracional. Para responder aos desafios do estudo, a pesquisa trilha os caminhos teóricos das produções acadêmicas, a atuação dos movimentos sindicais e das políticas públicas. O estudo empírico contempla entrevistas semiestruturadas, em 40 famílias da agricultura familiar, no município de Coronel Bicaco, no Rio Grande do Sul. Os achados do estudo contemplam três conjuntos de atores na efetivação da categoria agricultura familiar: os trabalhos acadêmicos, as políticas públicas e os movimentos sociais/sindicais. Para além, a pesquisa identificou, em Coronel Bicaco, um ambiente em que há uma estreita ligação entre a propriedade, o trabalho e a família.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Sindicalismo. Políticas Públicas.

**Abstract:** The research aimed to analyze the phenomenon of family farming, focusing on the conquest of the family farming category, the socioeconomic importance and family succession. In order to respond to the study's challenges, the research follows the theoretical paths of academic production, the performance of union movements, public policies. The empirical study includes semi-structured interviews, in 40 families of family farming, in the municipality of Coronel Bicaco, in Rio Grande do Sul. The study's findings include three sets of actors in the realization of the family farming category: academic works, public policies and social / union movements. In addition, the research identified, in Coronel Bicaco, an environment in which there is a close connection between property, work and family.

**Keywords:** Family farming. Unionism. Public policy.

## INTRODUÇÃO

O movimento pela conquista da categoria agricultura familiar, a manutenção dos agricultores familiares, como atores reconhecidos politicamente, na sociedade brasileira, faz parte das lutas e vitórias recentes, nas últimas décadas. Um processo que pode ser considerado complexo, um fenômeno que se materializou em um modelo de agricultura.

<sup>1</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UNIJUÍ. E-mail: [darlan\\_ariel@hotmail.com](mailto:darlan_ariel@hotmail.com).

<sup>2</sup> Membro do Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional na UNIJUÍ. E-mail: [nelson.thesing@unijui.edu.br](mailto:nelson.thesing@unijui.edu.br).

<sup>3</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UNIJUÍ. E-mail: [cleitonjardelc@gmail.com](mailto:cleitonjardelc@gmail.com).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Assim, a pesquisa aponta três atores como protagonista, como construtores da categoria agricultura familiar, os debates acadêmicos, ao produzirem luzes sobre as famílias que trabalham, em condições precárias, que enfrenta historicamente enormes desafios para cultivarem a terra no país. O segundo, o Estado, que representa e implementa as ações no campo das políticas públicas, do regramento institucional, para tornar-se uma prática, que possa oficializar pública a categoria agricultura familiar, fortalecendo o primeiro ator, o acadêmico. O terceiro ator, é constituído pelo movimento sindical. Os trabalhadores rurais, os movimentos sociais, enraizados na agropecuária, constituíram por diversas forças políticas, organizaram projetos inovadores, oportunizando um novo ambiente na agricultura familiar no país.

Portanto, o fenômeno da agricultura familiar oportunizou a organização de ambientes favoráveis, como a constituição da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf). Essa organização, representa de forma específica o movimento dos agricultores familiares. Na luta inicial, pela conquista da agricultura familiar, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) contribuiu de forma significativa no processo da agricultura familiar, o que permitiu a ocupação de um espaço de organização, mais robusta, em meados dos anos 1990, dando um empoderamento da categoria agricultor familiar.

O sindicalismo, a academia e o Estado, em um movimento, não menos importante e nem menos complexo, apresentam uma reversão das valorações negativas, pela qual era identifica a agricultura familiar, entre eles destacam-se: atrasada, ineficiente e inadequada. Essas qualificações, presentes no mundo simbólica, receberam uma atenção especial, ao apresentar a agricultura familiar, associada aos adjetivos positivos, entre eles: produtora de alimentos, solidária, eficiente, sustentável.

Assim, ao buscar a compreensão do fenômeno, agricultura familiar, pelas luzes dos três atores, sindicalismo, academia e o Estado, na afirmação da categoria agricultura familiar, enquanto processo democrático, não pode ser identificado como efetivação instrumental, uma organização formal dos agricultores, orientada por leis e políticas públicas, mas sim, como um complexo ambiente, um fenômeno onde estão presentes grupos inferiorizados em sua trajetória história, seja, no processo produtivo, na comercialização, na conquista da categoria agricultura familiar, na sua importância socioeconômica.

Para Honneth (2009), a compreensão do ambiente da agricultura familiar, contém em si, vários conflitos sociais, onde se apresentam as carências materiais e políticas. Significa, um espaço onde se pode identificar injustiças sociais, inferioridade social. Assim, a conquista e a afirmação da categoria agricultura familiar, pode ser identificada como um resultado, de um consistente trabalho de efetivação nas políticas públicas, fruto de amplos embates travados em um “campo de forças”, no entender de Bourdieu (2005). Um fenômeno que conta com a presença diversas forças: academia, Estado, do movimento que se candidatam representar os agricultores familiares. Para Thompson (1987) esses atores somaram, contribuíram na rica experiência do seu próprio “fazer-se” como atores políticos do Brasil contemporâneo.

Assim, os caminhos metodológicos buscam a reflexão, de como se efetivou a categoria agricultura familiar, dos atores presente nesse movimento, ao realizar um estudo, com pertinência das



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

produções acadêmicas na agricultura familiar, para além, de uma pesquisa semiestruturada, com 40 famílias de agricultores, no município de Coronel Bicaco, no Rio grande do Sul.

A pesquisa bibliográfica segue as orientações de Gil (2008), para investigar os trabalhos desenvolvidas na agricultura familiar. Significa acessar à uma vasta série de pesquisas científicas do fenômeno da agricultura familiar, para entender os resultados da pesquisa de campo, que contempla as transformações socioeconômicas e assumem aspectos que fogem às estratégias quantitativas e que, conforme argumenta Triviños (1995, p.120), “muitas informações sobre a vida dos povos não podem ser quantificadas e precisam ser interpretadas de forma muito mais ampla que circunscrita ao simples dado objetivo”, o que desafia a pesquisa de campo nas famílias de agricultores familiares.

Quanto aos números de entrevista (40), de acordo com Triviños (1995, p.132) “a pesquisa qualitativa [...] pode usar recursos aleatórios para fixar a amostra. Isto é, procura uma espécie de representatividade do grupo maior dos sujeitos que participarão no estudo. Porém, não é, em geral, preocupação dela a quantificação da amostragem”.

Para Gondim (2002, p. 155), “um bom roteiro é aquele que não só permite um aprofundamento progressivo (técnica do funil), mas também a fluidez da discussão sem que o moderador precise intervir muitas vezes” que poderá ser facilitado pela entrevista semiestruturada. Já para Pereira (2004, p.06) [...] as ações dos sujeitos dentro da uma estrutura que sustenta as mudanças de comportamentos, ou repensar seus significados [...] tornou-se imprescindível para a análise, que relacionou a ação do sujeito à estrutura societária”. Significa, a forma como os sujeitos responderam a determinadas conjunturas, que neste estudo, contempla a agricultura, com entrevistas semiestruturadas em 40 famílias em Coronel Bicaco.

## A IMPORTÂNCIA SOCIOECONÔMICA DA AGRICULTURA FAMILIAR

A agricultura de natureza familiar, durante longos da história brasileira, era vista pelo Estado e pelos grandes produtores, como um ambiente de pouca importância. Esse processo era fortalecido pelo mercado internacional, pela exportação de produtos agrícolas, deixando uma função secundária, para a agricultura familiar, a de servir como um espaço de reserva, para a manutenção dos agricultores e de seus familiares, como uma força de trabalho no campo.

Para Nogueira e Urcola (2013), os últimos censos agropecuários, indicam que a agricultura familiar representa 84,4% das propriedades agrícolas no país e ocupam 24,3% da superfície total do Brasil, tendo uma média, por estabelecimento de 18 hectares. A ocupação, das pequenas propriedades, tem uma relação com o processo de colonização, no século XIX e no início do século XX. O governo de Vargas, no período de 1930-50, deslocou populações para ocuparem terras no Paraná, Goiás e Mato Grosso do Sul. Ainda, nos anos 1960-70 os governos militares deslocaram populações de regiões com tensões sociais para o Mato Grosso, Rondônia e Pará (MEDEIROS, 1995).

Para Queiroz (2009), a agricultura familiar, como categoria rural, era esquecida, o que levava o setor, para uma situação de grande precariedade, deixando muitos agricultores e seus familiares,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

em uma vida com dificuldades, para a manutenção da sobrevivência e para o cultivo das terras. Mesmo tendo presente essa realidade, bem como a presença marcante dos interesses dos latifundiários, que só ocupavam 3,5 milhões de hectares (27,2% da área brasileira), o que aponta, para as culturas de subsistência 14 milhões de hectares (mais de 70%) um indicativo, que fez a autora apontar a reforma agrária como um instrumento necessário para a transformação social no país

Brumer *et al.* (1993, p. 180) indicam que a base, agricultura familiar “nasceu no Brasil sob o signo da precariedade, precariedade jurídica, econômica e social do controle dos meios de trabalho e de produção e, especialmente, da terra”. Essa precariedade, se apresentou em todo o processo de cultivo na agricultura familiar, gerando uma enorme pobreza. Para Mota e Zarth (2008, p.9-10) a visão da sociedade, dos atores na agricultura familiar, era vista como [...]colonos, arrendatários, parceiros, agregados, moradores e até sitiantes, termos que não podem ser compreendidos sem a articulação com a grande produção agroindustrial e pastoril”.

No entanto, a agricultura de natureza familiar, se manteve persistente, possibilitou alternativas, entre caminhos da subsistência e desistência. Para Wanderley (1996), tendo presente a instabilidade, fruto de anos bons e secos, dos efeitos do esgotamento do solo nas colônias do Sul, a constituição da categoria da agricultura familiar, se apresentou como um movimento socioeconômico e político, contrários aos interesses dos grandes proprietários e de suas organizações.

Os ensinamentos de Gramsci (2002), indicam que as classes ou grupos subalternos, passam por dificuldades, por não terem uma organização robusta que possa defender suas lutas. Essa condição deve-se em função de serem dominados política e culturalmente, pelos latifundiários e pelo Estado, que orientam os mecanismos de repressão.

Assim, essa falta de autonomia, sem uma organização, desafia o processo para ultrapassar o estágio do isolamento da agricultura familiar. Esse olhar apresentou o setor como subalterno por longos anos. Assim, para auxiliar na compreensão, do porquê somente em meados do século XX, a agricultura familiar, passou a conquistar os movimentos sociais de representação política autônoma. Para Medeiros (2001), esse movimento se materializou no seio das ligas camponesas, no sindicalismo, no movimento dos sem-terra, nos sindicatos dos trabalhadores, nas cooperativas dos pequenos agricultores, entre outras formas, de organização política da sociedade civil.

No mundo acadêmico, os trabalhos seguiam as orientações teóricas, de cunho negativo para entender a agricultura familiar. A maioria das produções eram elaboradas, por orientações marxistas, especialmente baseadas em Lênin e Kautsky. Essas fundamentações eram alimentadas na lógica do desaparecimento dos agricultores familiares.

Para Wanderley (2009, p. 185) “os olhares convergiam, em grande parte, para a constituição, no setor agrícola, de uma estrutura empresarial e para a emergência de um proletariado gerado por um mercado de trabalho específico ou unificado”. Graziano da Silva (1978) em suas produções científicas indicava a pequena produção, da agricultura familiar, teria espaço no desenvolvimento



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

capitalista, um recorte inovador, em um período, onde a maioria das produções pontavam à extinção da agricultura familiar.

Nos anos de 1980, mais precisamente em 1990, as produções científicas conquistam um novo olhar para com a agricultura familiar, superam os ensinamentos de um setor precário e inferior, ao mostrar a importância socioeconômica, novas formas de produzir na agricultura familiar, especialmente ao ter presente, a segurança alimentar no país.

Kageyama e Bergamasco (1989), apontam em seus estudos a presença da enorme heterogeneidade nas unidades familiares. Registram que a agricultura familiar representa ao redor 71% das propriedades agrícolas, correspondente a 42,3% da área total, 74% do pessoal nas atividades na agricultura.

Veiga (1991) e Abramovay (1998) ambos destacam a agricultura familiar, como um setor extremamente importante. Buscam novos horizontes em países mais desenvolvidos e assim associam-se ao movimento que busca novas formas de atuação na agricultura familiar, tendo como base a organização do trabalho, a propriedade e a família. Significa, um novo olhar, frente as produções de Kautsky e Lenin, para esses dois autores o capitalismo no campo terminaria com as explorações familiares. No entanto, Chayanov apresenta outra linha de raciocínio, de que, a agricultura camponesa poderia resistir ao capitalismo, convivendo com essa forma de produção.

Portanto, as novas concepções da agricultura familiar, indicam novos caminhos de organização, ao apontar a empresa familiar, como uma estratégia de desenvolvimento, especialmente nos campos social, econômico e ambiental, ao construir um ambiente mais democrático, ao ser comparado a agricultura patronal. Assim, a agricultora familiar, para além de receber novas configurações acadêmicas, recebe uma atenção nas políticas pública, por parte do Estado, no seu processo produtivo, com inovações tecnológicas

## CATEGORIA AGRICULTURA FAMILIAR

Estudos acadêmicos, contribuições de órgãos do Estado, movimento sociais e sindicais, bem como organizações internacionais, contribuíram na conquista e na afirmação da categoria agricultura familiar no Brasil. Um setor, segundo FAO/ INCRA (1994) apresenta como características pontuais, uma relação íntima, uma cooperação entre as forças de trabalho (agricultores e familiares) com a gestão da propriedade, com o processo produtivo, ao buscar novas matrizes produtivas, seja, na produção de grãos, leite, suínos, aves, peixes, hortifrutigranjeiros.

Assim, a denominação agricultura familiar, um termo usado para caracterizar uma forma de organização do trabalho agrícola pautado na família. Esse movimento conquistou seu espaço nos anos 1990. Dois estudiosos, José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, com “O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica! (1991) e “Paradigmas do capitalismo agrário em questão” (1998b).

Portanto, as pesquisas e publicações acadêmicas passam a ser profundas contribuições no processo da conquista e afirmação da agricultura familiar. Certamente esses avanços tiveram influências da agricultura familiar praticada em países capitalistas mais desenvolvidos. Para além, das



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

contribuições acadêmicas, a presença das políticas públicas contribuía na organização dos espaços para agricultura familiar. Entre as ações do Estado, pode-se destacar: pesquisa, assistência técnica, infraestruturas de comercialização, subsídios econômicos. Esse processo em países desenvolvidos tornou as unidades familiares, estabelecimentos viáveis e eficientes.

Para Romano (1996), as contribuições acadêmicas e as políticas públicas foram importantes na conquista e na afirmação da agricultura familiar, mas, o movimento protagonizado pelo sindicalismo dos trabalhadores rurais, no Brasil, fortaleceu a categoria. O movimento oportunizou o despertar de novas lideranças, que protagonizaram grandes mobilizações, na busca de melhores condições de produção, ao apontarem novos instrumentos da política agrícola, para os agricultores familiares.

Assim, tem-se presente que a conquista, a afirmação da categoria agricultura familiar, apresenta uma rica experiência, onde os agricultores e familiares, são os atores políticos, construíram sua identidade, se fizeram presente na construção de seu próprio projeto. Para Picolotto (2011) essa conquista, foi fortalecida, com as contribuições acadêmicas, que em alguns momentos, estabeleceram uma colaboração estreita, ora conflituosa com setores do Estado.

Para Novaes (1997) e Favareto (2006), se por um lado o movimento sindical contribuiu na caminhada da consolidação da categoria agricultura familiar, por outro, a marca da categoria agricultura familiar, fortaleceu as próprias bandeiras do movimento sindical. Entre as grandes mobilizações, está Gritos da Terra Brasil, um movimento robusto, de alcance nacional, tendo como objetivo, as políticas públicas para a agricultura familiar, que mais tarde se efetivou no Pronaf, em 1995.

O movimento sindical, em colaboração com as produções acadêmicas, elaborou um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável (PADRS), oficialmente apresentado no VII Congresso em 1998, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Esse projeto aponta novos mecanismos de organização e cooperação no campo da produção, na área das políticas agrícolas, incluindo processo de formação e educação profissional, previdência, assistência social, pesquisa e assistência técnica, entre outras (CONTAG, 1998).

Portanto, o movimento sindical, conquistou um comportamento propositivo, com protagonismo no campo das reivindicações, um novo olhar que fortaleceu a categoria agricultura familiar. Esse movimento sindical conquistou gradativamente um espaço nas políticas públicas. Assim, o sindicalismo despertou novas várias organizações, entre eles, o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), em 1996, bem como a Via Campesina. Para Fernandes (2012) esses movimentos sindicais na agricultura familiar, oportunizaram um novo ambiente, favorável para a implementação de um projeto de integração com os mercados agroindústrias.

Para Picolotto (2014) a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF) passou a ser um movimento sindical, identificado com a conquista e afirmação da agricultora familiar. Um movimento autônomo, distanciando-se do movimento sindical da Contag. Assim, se o movimento sindical, apontou novas matrizes produtivas, bem como, oportunizou novos espaços para organizações sindicais. Porém, cada movimento, busca de sua maneira, seu espaço de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

mobilização e de conquistas na agricultura familiar. Esses movimentos auxiliaram, anos de 1995 a 1998, na criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para atender a agricultura familiar e a reforma agrária. Já o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) passa a responder a agricultura empresarial, o chamado agronegócio.

Fruto dos movimentos sindicais, presente na agricultura familiar, das produções acadêmicas e das políticas do Estado, oportunizou a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) pelo Decreto nº 1946, de 28 de junho de 1996; Resolução 2310, de 29 de agosto de 1996. Esse processo apontou a necessidade da presença do Estado, em políticas de intervenção, que constitui a agricultura familiar, como um segmento de cunho social e econômico. Assim, a agricultura familiar, passa a ser um projeto político de constituição de uma categoria socioeconômica.

De acordo com Luna e Klein (2019) no mesmo ano da criação do Pronaf, o governo autorizou ainda a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com intuito de financiar pequenos e médios produtores. Essas medidas de apoio aos pequenos produtores vieram ao encontro das demandas oriundas de movimentos sociais e políticos, movimentos que continuam lutando pela reforma agrária, principalmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Para além do Pronaf, outros instrumentos, fazem parte da conquista e manutenção da agricultura familiar. O Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), importante em função das condições climáticas. Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), em função da oscilação dos preços praticados pelo mercado. Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Luz para Todos. Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR).

Para Sabourin (2014) a conquista de um campo amplo de políticas públicas, assumidas pelo Estado, bem como, da organização da sociedade civil, contribuíram no processo de gestão dos conflitos sociais. Essa interação preservou, uma certa autonomia da agricultura familiar, segundo Offe (1989) e Goldin (2013). Portanto, essa caminhada conquistou o reconhecimento da categoria agricultura familiar, de suas organizações de representação, os movimentos sindicais. Ainda, fortaleceu novos processos produtivos, a conquista de uma vida mais digna, um desenvolvimento dos territórios rurais.

Portanto, a conquista e afirmação da agricultura familiar, pode ser vista também pela criação da Lei da 11.326, em 2006, que define de forma oficial a agricultura familiar como categoria profissional. Um processo que fortaleceu a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

No entender de Leonard *et al.*, (2017), a agricultura familiar apresenta a questão sucessória, que aponta desafios, que não só afetam as dimensões familiares, mas também o setor como um todo,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

de forma pontual, a transferência intergeracional, entendida como fundamental para a sustentabilidade e desenvolvimento da agricultura.

Já nas concepções de Redin (2015), para além da sucessão, merece atenção especial a reprodução social, que é um processo formado, por um número significativo de práticas, de forma planejada ou não, por um grupo ou sociedade que visa reproduzir sua própria estrutura, um processo amplo vinculado a reprodução cultural, ao *habitus* e às estratégias, que devem ser pensadas, como um todo, na afirmação da agricultura familiar.

Para Kischener, Kyota e Perondi (2014), o processo de sucessão familiar na agricultura familiar, no Brasil, até 1970, caracterizava-se pela tradição cultural, que priorizava o acesso à sucessão ao filho mais velho, ou ao mais novo. Significa, que parte da família, não tinha espaço no processo, especialmente as filhas. Portanto, o ofício de agricultor, era passado de pai para filho, de forma natural.

Portanto, com o passar dos anos, com a modernização da agricultura, com a integração rural-urbana e industrial-agrícola, de diferentes valores e sociabilidades, o Brasil, dá início a uma nova fase no espaço rural, marcado por dificuldades para garantir a sucessão familiar. Para Redin (2015) a sucessão família rural é um campo de conflitos, mesmo marcado por regras e normas, tem dificuldade de encaminhá-la de forma democrática.

Assim, vários fatores estão presentes na escolha do sucessor, na propriedade agrícola, na agricultura familiar, entre eles: gosto pelo trabalho, dedicação, ausência de conflitos. Porém, com a redução da família e menor interesse dos filhos em candidatar-se à sucessão tem dificultado esse processo. Para Suess-Reyes e Fuetsch (2016) a sucessão familiar, está diretamente relacionado com o apego da próxima geração aos negócios familiares, bem como sua intenção em prosseguir com o patrimônio familiar no futuro.

Já para Fischer e Burton (2014) a sucessão familiar é um processo que deve iniciar na infância, ao desenvolver uma relação de compromisso, entre o provável sucessor, bem como gostar do meio agrícola. Assim, a sucessão não é uma questão de escolha, em um determinado ponto crítico no ciclo de vida familiar, mas sim, um processo de longo prazo de desenvolvimento e preparação do filho para assumir como o sucessor na atividade paterna.

No entanto, parece que interpretar e conceituar o processo que contempla a juventude, torna-se um trabalho de grande complexidade e que exige profundo conhecimento. Para Bourdieu (1983, p.113)), não se pode falar dos jovens como se fossem “uma unidade social, um grupo constituído, dotado de interesses comuns” e que qualquer relação entre interesses e idade cronológica constitui manipulação. Ainda, para o autor, não é permitido nada menos, do que falar em juventudes, pois existem grandes diferenças entre condições de vida, renda familiar, acesso a mercado.

Porém, buscar a compreensão da sucessão familiar, da realidade da juventude, na agricultura familiar, significa entender de como se dá a ocupação do espaço rural e urbano. Para Abramovay (1998), as fronteiras entre o rural e o urbano estão muito diluídas e vários fatores diminuíram a



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

distância entre essas realidades. Martins (2007) destaca, que esse processo, entre os dois mundos, rural e urbano, gera um espaço, onde os jovens não estão excluídos, tão pouco incluídos.

Deste modo, buscar o significado da permanência no ambiente rural, desafia a compreensão dos laços de comunidade. As dimensões simbólicas, o despertar de um clima de esperança, uma percepção positiva da agricultura, são fundamentais, para superar o estigma construído de uma suposta inferioridade em relação ao urbano. Esse processo tem contribuído para que os jovens rurais projetem a cidade como uma referência de melhores condições de vida, expressão dos seus desejos de independência (BOURDIEU, 2000).

Assim, a valorização das atividades agrícolas, o meio rural, necessita apresentar estímulos em várias dimensões. A descentralização da figura paterna, apontando para caminhos de autonomia dos filhos, a valorização das filhas, o acesso à renda mensal. Para além dessas dinâmicas, é fundamental a redução das atividades profissionais penosas, o que aponta para um processo de modernização/automação das atividades agropecuárias.

## **AGRICULTURA FAMILIAR EM CORONEL BICACO/RS: CENÁRIO ATUAL E PERSPECTIVAS**

No Brasil, o debate sobre a agricultura familiar, para Schneider e Niederle (2008) se consolida na década de 1990. Spanevello (2008) afirma que a conquista, com maior efetividade se dá com a implantação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995. Esse processo conta com participação, forte pressão política, dos sindicatos dos trabalhadores rurais e dos movimentos sociais do campo.

Registra-se, que na pesquisa realizada nas 40 famílias em Coronel Bicaco, não ficou evidenciado a participação dos Sindicatos ou os movimentos sociais, com características, marcante de luta. Maduro (1990), aponta é extremamente desafiador, apontar um quadro com verdadeiras dimensões do sindicalismo de trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul, os sindicatos são constituídos de distintas correntes políticas (Ligas Camponesas, Movimentos de Sem Terra, Igreja, partidos políticos, políticas públicas, academia) que levaram os sindicatos a se formarem com diversas características ao longo da história.

Para Frantz (2017) na região existem registros de movimentos políticos, especialmente, no movimento cooperativo onde o conflito se localiza, no processo de apropriação dos resultados da produção, por parte dos associados, diante das forças do mercado.

Tem-se presente a diversidade na agricultura familiar, especialmente ao dialogar com as quarenta (40) famílias entrevistadas no município de Coronel Bicaco, que de acordo com Triviños (1995) é uma amostra, uma espécie de representatividade do grupo maior, de 753 propriedades, de um total 7.748 habitantes do município. Sua emancipação ocorreu pela lei 4.649 em 18 de dezembro de 1963, sendo oficialmente instalado em 14 abril de 1964.

A base da economia do município de Coronel Bicaco é a agricultura e a pecuária. Fabricação de produtos alimentícios, destacando-se o abate e a fabricação de produtos de carne e laticínios. A



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

pesquisa identificou uma preocupação com o crescimento da indústria para criar oportunidades nas atividades primárias, da agroindústria, em especial da agricultura familiar, na qual está engajado o maior contingente de habitantes do meio rural. O comércio necessita conquistar maior autonomia, atualmente apresenta sua dependência com os municípios vizinhos de Santo Augusto, Três Passos, Ijuí e Palmeira das Missões.

Na Região Celeira<sup>4</sup>, onde o município faz parte, atuam a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), em Três Passos, Instituto Federal Farroupilha, Santo Augusto. Essas instituições oferecem cursos superiores e técnicos voltados para as potencialidades municipais e regionais. Ainda, o município integra o Arranjo Produtivo Local (APL) que conta com o Plano de Desenvolvimento da Agroindústria.

A pesquisa realizada nas quarenta (40), em Coronel Bicaco apontou a existência de uma estreita ligação entre a terra, o trabalho e a família, que consolida a concepção da agricultura familiar. Para Fritzen & Fritzen (2006), a agricultura familiar é um modelo de produção, um estilo de vida. Mas esse modelo, pela pesquisa, aponta desafios: capital de giro, recursos para investimento, escala de produção, novas tecnologias, assistência técnica.

A pesquisa também registra que, das 39 das 40 famílias acenaram com a possibilidade de contarem com a sucessão familiar, darem continuidade nas atividades; oito (8) das 40 famílias entrevistadas alegam, mesmo com a pretensão de manterem a sucessão familiar, indicam possibilidade em abandonar a atividade rural pelas dificuldade de acesso ao crédito, a ausência da assistência técnica, problemas na gestão da propriedade, problemas no escoamento da produção, reduções bruscas nos preços dos produtos (principalmente na produção de leite).

Um conjunto de desafios foram apontados na pesquisa de campo, nas 40 famílias, mas a que esteve presente em todas as manifestações reside nos preços pagos aos produtos, principalmente do leite. Essa realidade, segundo os agricultores, boa parte das produções, ao ser comercializa, apenas cobre os custos. Ainda, nessa linha de pensamento destacaram as enormes dificuldades das vias de escoamento de produção.

Praticamente presente em todas as entrevistas, a desmotivação dos jovens, com pouca vontade em permanecer nas atividades agrícolas, o que indica outra interpretação, se a maioria das famílias apontaram a possibilidade da sucessão na propriedade, contradiz a permanência dos jovens na propriedade. Entende-se que presente nesta contradição a geração de renda, uma situação preocupante na agricultura familiar, muitos agricultores não conseguem visualizar situações produtivas rentáveis, o que incentiva os filhos a estudarem e procurarem melhores condições nas cidades.

Nogueira e Urcola (2013) indicam várias realidades presente na agricultura familiar no Brasil, seja nos sistemas de produção, na gestão da propriedade, o acesso ao crédito, o acesso em boas vias de

<sup>4</sup> Municípios que integram a Região Celeira: Barra do Guarita Bom Progresso Braga Campo Novo Chiapetta Coronel Bicaco Crissiumal Derrubadas Esperança do Sul Humaitá Inhacorá Miraguá Redentora Santo Augusto São Martinho São Valério do Sul Sede Nova Tenente Portela Tiradentes do Sul Três Passos Vista Gaúcha.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

escoamento. De certa forma, pesquisadores, os atores públicos, os sindicatos e movimentos sociais indicam realidades diferentes em cada região do país. Schneider e Niederle (2008), destacam as produções científicas, que se materializaram em livros, artigos e pesquisas fortalecendo o desenvolvimento rural. No entanto, o fenômeno da agricultura familiar, apresenta vários conflitos sociais, entre elas, as carências materiais, tecnológicas, políticas, se fizeram presentes na pesquisa das 40 famílias entrevistadas em Coronel Bicaco.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção e a consolidação da categoria agricultura familiar, a sua importância socioeconômica, o fazer-criar de uma formação e organização desejada, pelos cientistas sociais, sindicatos, movimento sociais, políticas públicas, conquistaram o caráter político da categoria, um reconhecimento, presente nas políticas e nas famílias de trabalhadores rurais, tendo sua centralidade no trabalho de base familiar. Esta é a condição que indica uma distinção em relação aos produtores rurais, que são gestores de fatores de produção, cuja exploração se assenta no trabalho assalariado.

Os grandes avanços na conquista e na afirmação da agricultura familiar, tiveram a contribuição do convênio FAO/Incrá ao apontar uma nova forma de organização do setor, pela efetivação das políticas públicas, pelas mobilizações dos movimentos sindicais, pela elaboração da Lei Agrícola, pelo Projeto Alternativo de Desenvolvimento, que conquistou um conjunto de ações no processo de desenvolvimento rural.

Assim, os agricultores familiares, passam a serem produtores de alimentos para a sociedade brasileira, ao buscarem novos mercados de alimentos, gera um ambiente de contradições nas organizações sindicais. A Via Campesina (especialmente MST e MPA), buscam alternativas para que os agricultores, possam ter maior autonomia, bem como estabelecem um enfrentamento os latifundiários, os atores do agronegócio, que habitam um campo oposto, o da agricultura familiar.

Aos pesquisadores são lançados novos campos de pesquisa, entre eles, a sucessão geracional, em busca de subsídios para o enfrentamento dessa problemática na agricultura brasileira. Estimular novas pesquisas, nestas mesmas comunidades, considerando-se os jovens ou outros fatores que possam contribuir para dar “luz” à complexa problemática da sucessão geracional e do futuro da agricultura de porte familiar, por extensão.

Na primeira dimensão, sobre a identidade, compreendeu-se que o jovem estabelece seu território em um espaço diferenciado. Hoje, o rural se confunde e difunde sua realidade com a cidade. Essa evolução não significa que o rural está se urbanizando, mas que as pessoas, os jovens no caso pesquisado, buscam novas relações para atender necessidades específicas da vida.

Nessa dinâmica o jovem gera sua territorialidade que lhe permite ser rural e, ao mesmo tempo, se beneficiar das vantagens do meio urbano. O que liga o jovem ao rural e a família, o que o atrai e o ritmo de vida. Mas a pesquisa identificou que nas famílias pesquisadas em Coronel Bicaco, pela ausência do conforto econômico, os jovens possuíam maior probabilidade de sair da propriedade.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

No entanto, a pesquisa identificou famílias com resultados positivos, com elevação no volume de produção, ao contar com incrementos tecnológicos, uma gestão qualificada, acesso aos mercados, o que auxilia na sucessão rural familiar. Significa a transmissão de conhecimento intergeracional, pais para os filhos, a reformulação da atividade produtiva, a agregação de valor em suas atividades. Esse processo passa a ser uma temática, para as entidades de apoio à agricultura familiar, na busca da tecnificação e automações das produções, na agregação de valor, para viabilizar a agricultura familiar.

Assim, o fortalecimento da agricultura familiar pode efetivamente constituir-se numa das principais estratégias de efetivação de uma política de segurança alimentar no Brasil, possibilitando tanto o incremento da produção agrícola nacional, como também a reprodução social e econômica, de um contingente significativo de trabalhadores rurais que, mesmo enfrentando algumas adversidades no campo, ainda resistem ao processo atrativo exercido pelos centros urbanos, permanecendo no campo e cultivando produtos para produção de alimentos.

Conhecendo e considerando os limites impostos às pesquisas dessa natureza, afirma-se que a “caminhada” empregada nesse trabalho está longe de esgotar as possibilidades de estudos sobre o tema. Ao contrário espera-se que através deste, novos objetos de estudo sejam despertados e realizados, conforme passa tempo e ocorrem mudanças na realidade empírica.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2 ed. Campinas: Hucitec, 1998.

ABRAMOVAY, R. **Juventude e agricultura familiar**: desafios dos novos padrões sucessórios. Brasília: UNESCO, 1998a.

ABRAMOVAY, R. **Os impasses sociais da sucessão hereditária na agricultura familiar**. Brasília: NEAD, 2001.

BOURDIEU, P. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BOURDIEU, P. Reprodução Proibida: A dimensão simbólica da dominação econômica. In: **O campo econômico**: a dimensão simbólica da dominação. Campinas/São Paulo: Papiрус, 2000.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 10ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BRUMER, A. *et al.* A exploração familiar no Brasil. In: LAMARCHE, H. **A agricultura familiar**: comparação internacional. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

CARNEIRO, M. J. O ideal urbano: campo e cidade no imaginário de jovens rurais. In: SILVA, F. C. T.; SANTOS, R., COSTA, L. F. C. (Orgs.). **Mundo rural e política**: ensaios interdisciplinares. Rio de Janeiro: Campus, 1999.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

CASTRO, E. G. **Entre Ficar e Sair: uma etnografia da construção social da categoria jovem rural**. 2005. 444f. Tese (Doutorado) - UFRJ/PPGAS/ Programa de Pós-graduação em Antropologia Social. Rio de Janeiro, 2005.

CONTAG. **Anais do I Congresso Nacional Extraordinário dos Trabalhadores Rurais**. 1994.

CONTAG. **7º Congresso Nacional dos Trabalhadores na Agricultura**. Brasília: Contag, abr. 1998.

FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília, 1994 (Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036).

FAVARETO, A. S. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, out. 2006.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Iglu/Fapesp, 2007.

FERNANDES, B. M. Disputas territoriales entre el campesinado y la agroindustria en Brasil. **Cuadernos del CENDES**, a. 29, n. 81, 2012.

FISCHER, H.; BURTON, R. J. F. Understanding Farm Succession as Socially Constructed Endogenous Cycles. **Sociologia Ruralis**, v. 54, n. 4, p. 417-438, 2014.

FRANTZ, W; SCHONARDIE, P. A.; SCHNEIDER, J. O. **As práticas do movimento cooperativo com lugares de educação**. 2017. Disponível em: <https://revistas.uam.es/didacticasespecificas/article/view/7496/8359>. Acesso em: 11 jul. 2020.

FREIRE, P. **Educação e mudança**. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983a.

FRITZEN, M. R. C.; FRITZEM, S. J. Sucessão na Agricultura Familiar: afinal, o que é sucessão rural? **Revista da Juventude Rural**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p.12-13, 2006.

GONDIM, S. M. G. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. **Revista Paideia**, Ribeirão Preto, v. 12, n. 24, p. 149-162, 2002.

GOLDIN, A. Corporativismo, neocorporativismo y libertad sindical. **Derecho Laboral**. v. LV, n. 247, 2013. Outubro, 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 (v. 5).

GRAZIANO da S., J. (coord.) **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1978.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

IBGE. **Censo Agropecuário**. 2017.

KAGEYAMA, Â. e BERGAMASCO, S. M. P. **Novos dados sobre a produção familiar no campo**. XXVII Congresso da SOBER. Piracicaba, 1989.

KISCHENER, M. A.; KIYOTA, N.; PERONDI, M. A. Quem vai ficar na agricultura? A sucessão do ponto de vista dos pais: uma proposta de reflexão. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, X, 2014, Foz do Iguaçu, PR. **Anais...** Foz do Iguaçu, Parque Nacional da Itaipu, 2014.

KISCHENER, M. A.; KIYOTA, N.; PERONDI, M. A. Sucessão geracional na agricultura familiar: lições apreendidas em duas comunidades rurais. **Mundo Agrário**, v. 16, n. 33, 2015.

LEONARD, B.; KINSELLA, A.; O'DONOGHUE, C.; FARRELL, M.; MAHON, M. Policy drivers of farm succession and inheritance. **Land Use Policy**, v. 61, p. 147–159, 2017.

LUNA, F. V.; KLEIN, H. S. Transformações da agricultura brasileira desde 1950. **História Econômica & História de Empresas**, v. 22 n. 2, p. 277-307, 2019.

MADURO, A. M. R. **A prática sindical da FETAG**. Porto Alegre: UFRGS 1990.

MARTINS, S. A. Juventude e juventude do campo: algumas considerações. **Revista Faz Ciência**, v. 9, n. 9, p. 237-256, 2007.

MEDEIROS, L. S. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

MEDEIROS, L. S. **Lavradores, trabalhadores agrícolas, camponeses: os comunistas e a constituição de classes no campo**. Tese (Doutorado), Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, UNICAMP, Campinas, 1995.

MEDEIROS, L. S. Sem-terra, assentados, agricultores familiares: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: GIARRACCA, N. (org.). **¿Una nueva ruralidad em América Latina?** Buenos Aires: CLACSO, 2001.

MOTTA, M.; ZARTH, P. **Formas de resistência camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história**. São Paulo: Ed. Unesp, 2008.

NOGUEIRA, María Elena; URCOLA, Marcos Andrés. A hierarquização da agricultura familiar nas políticas de desenvolvimento rural na Argentina e no Brasil. **Revista IDEAS**, v. 7, n. 2, p. 96-137, 2013.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

NOVAES, R. R. **De corpo e alma**: catolicismo, classes sociais e conflitos no campo. Rio de Janeiro: Ed. Graphia, 1997.

OFFE, C. Atribuição de *status* público aos grupos de interesse. In: OFFE, C. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasilienses, 1989.

PEREIRA, J. L. G. **Juventude rural**: para além das fronteiras entre o campo e a cidade. 2004. 179 f. Tese de Doutorado em Antropologia Social – Sociedade e agricultura. Instituto de Ciências Humanas e Sociais - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

PICOLOTTO, E. L. **As mãos que alimentam a nação**: agricultura familiar, sindicalismo e política. Tese (Doutorado), Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, 2011.

PICOLOTTO, E. L. A formação de um sindicalismo de agricultores familiares no Sul do Brasil. **Sociologias**, v. 16, n. 35, 2014.

QUEIROZ, M. I. P. Uma categoria rural esquecida. In: WELCH, C. *et al.* (org.). **Camponeses brasileiros**: leituras e interpretações clássicas. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

REDIN, E. **Família rural e produção de tabaco**: estratégias de reprodução social em Arroio do Tigre/RS. 305 f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

ROMANO, J. O. Atores e processos sociais agrários no MERCOSUL. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 6, jul. 1996.

SABOURIN, E. **Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil**. Seminário Nacional Agricultura Familiar Brasileira: desafios atuais e perspectivas de Futuro. Brasília, 2014.

SCHNEIDER, S.; NIEDERLE, P. A. Agricultura familiar e teoria social: a diversidade das formas familiares de produção na agricultura. In: Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais, 2008, Planaltina, DF. Embrapa Cerrados, **Anais**.

SUESS-REYES, J.; FUETSCH, E. The future of family farming: A literature review on innovative, sustainable and succession-oriented strategies. **Journal of Rural Studies**, v. 47, p. 117-140, 2016.

THOMPSON, E. P. **A formação da classe operária inglesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Ed. Atlas. 1995. 159 p.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento agrícola:** uma visão histórica. São Paulo: Hucitec, 1991.

VEIGA, J. E. da; ABRAMOVAY, R. **O desenvolvimento agrícola:** uma visão histórica! 1991.

VEIGA, J. E. da; ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão.** 1998b.

WANDERLEY, M. N. B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro.** XX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 1996.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o Jovens rurais de pequenos municípios de Pernambuco: que sonhos para o futuro. In: CARNEIRO, M.J.; CASTRO, E.G. **Juventude Rural e perspectiva.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

WANDERLEY, M. N. B. **O mundo rural como espaço de vida:** reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**EXTENSÃO RURAL E O ACESSO À INFORMAÇÃO EM PROPRIEDADES RURAIS  
NO NOROESTE DO RS**

**RURAL EXTENSION AND ACCESS TO INFORMATION IN RURAL PROPERTIES  
IN THE NORTHWEST OF RS**

Deise Anelise FROELICH<sup>1</sup>

**Resumo:** Neste artigo são apresentados os meios de comunicação mais acessados por agricultores familiares assistidos pela Emater/RS-Ascar na Fronteira Noroeste do RS, assim como é discutido o uso da comunicação como ferramenta da extensão rural e sua influência nas decisões de agricultores familiares nas propriedades. Embora os meios de comunicação façam parte do cotidiano da comunidade regional, a interferência da comunicação e dos modos de acesso à informação do público rural são objetos de poucos estudos. Neste contexto, o objetivo central da pesquisa foi de compreender através de quais meios os agricultores familiares, assistidos pela Emater/RS-Ascar na Fronteira Noroeste do RS, acessam informações que influenciam em suas decisões nas propriedades rurais. Também foi analisada a interferência dos marcadores sociais gênero, faixa etária, grau de escolaridade e renda familiar na escolha pelos meios de comunicação mais acessados; e se realizou inferências sobre a relação entre o acesso à informação e o acesso a políticas públicas voltadas à agricultura familiar e executadas pela Emater/RS-Ascar. Para tanto, utilizou-se métodos quantitativos, através do uso de questionários fechados aplicados junto a agricultores familiares, e qualitativos, com a realização de entrevistas semiestruturadas com o público-alvo desta pesquisa. Os resultados reafirmam a tradição e a popularidade de determinados meios de comunicação, com o destaque para o rádio, e a ascensão de outros, como a internet no meio rural. Por outro lado, muitas das decisões nas propriedades ainda são alicerçadas em relações interpessoais e vínculos de confiança construídos com técnicos e órgãos de assistência técnica e extensão rural.

**Palavras-chave:** Comunicação. Extensão rural. Acesso à informação.

**Abstract:** This paper are presented the most popular media accessed by family farmers assisted by Emater/RS-Ascar in the northwest frontier of RS, as well as the use of communication as a tool of rural extension is discussed and its influence on the decisions of family farmers on the properties. Although the media are part of the regional community daily life, the interference of communication and the ways of accessing information to the rural public there are few initiatives for study. In this context, the central objective of the research, whose results are presented in this thesis, was to understand through which means the family farmers, assisted by Emater/RS-Ascar in the northwest of RS, access information that influences their decisions in rural properties. The interference of social markers gender, age group, schooling level and family income in the choice

<sup>1</sup> Graduada em Comunicação Social – Habilitação em Jornalismo pela Unijuí; Especialização em Tecnologias da Informação e Comunicação pela UFSM; e Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. E-mail: [deisefroelich1@gmail.com](mailto:deisefroelich1@gmail.com).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

of the most accessed media were also analyzed; and inferences were made about the relationship between access to information and access to public policies aimed at family farming and implemented by Emater/RS-Ascar. Therefore, quantitative methods were used, through the use of closed questionnaires applied to family farmers, and qualitative, through semi-structured interviews with the target audience of this research. The results reaffirm the tradition and popularity of particular media, especially radio, and the rise of others such as the internet in the countryside. On the other hand, many of the decisions are still based on interpersonal relationships and bonds of trust built with technicians and technical assistance bodies and rural extension.

**Keywords:** Communication. Rural extension. Access to information.

## INTRODUÇÃO

Falar sobre comunicação em tempos atuais é reconhecer sua presença marcante no exercício da cidadania e, mais claramente, na promoção do acesso à informação que interfere na forma como as pessoas se relacionam e tomam suas decisões. A interferência da comunicação e dos modos de acesso à informação do público rural são objetos de poucos estudos, de modo especial no Rio Grande do Sul, o que instigou a realização da pesquisa sobre as principais formas de acesso à informação por agricultores familiares assistidos pela Emater/RS-Ascar e sua influência na tomada de decisões nas propriedades rurais, cujos principais resultados serão abordados neste artigo. Também foi analisada a interferência dos marcadores sociais gênero, faixa etária, grau de escolaridade e renda familiar na escolha pelos meios de comunicação mais acessados, além de inferir sobre a relação entre o acesso à informação e a tomada de decisões, a exemplo do acesso a políticas públicas voltadas à agricultura familiar e executadas pela Emater/RS-Ascar.

O estudo leva em conta o acesso à informação de agricultores assistidos pela Instituição de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social (Aters) nos 20 municípios que compõem a abrangência do Corede Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul, onde são assistidos pela Emater/RS-Ascar, anualmente, em torno de 10 mil famílias rurais, utilizando-se da comunicação como um dos principais instrumentos. São famílias que buscam informação para se dedicar a atividades rurais principalmente com foco na produção de grãos, pecuária de leite e de corte, suinocultura e agroindustrialização de alimentos como panificados e transformação de frutas e hortaliças.

Nas diferentes etapas da pesquisa, levou-se em conta, como questão norteadora, a pergunta “Através de quais meios de comunicação os agricultores familiares assistidos pela Emater/RS-Ascar na Fronteira Noroeste do RS acessam a informação?”. Com a resposta a este problema principal, buscou-se discutir de que forma este acesso à informação interfere em suas decisões e em sua realidade.

Interessa os resultados desta pesquisa para qualificar a forma como se promove o acesso à informação para este público, ao mesmo tempo em que importa à comunidade um agricultor bem informado, consciente de suas decisões, que produza os alimentos de uma forma mais sustentável, com menor risco de contaminação à sua saúde e à saúde do consumidor, e que contribua para a preservação de recursos naturais.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Em um primeiro momento apresentaremos a metodologia utilizada para desenvolver este estudo, importante para a compreensão de algumas variáveis desta pesquisa. Na primeira parte da fundamentação teórica, a comunicação será apresentada na perspectiva da extensão rural, com discussão sobre sua evolução na história e sobre a forma como chega às propriedades rurais gaúchas. Na sequência tem-se a oportunidade de conhecer mais sobre as formas de acesso à informação de agricultores assistidos pela Emater/RS-Ascar na Fronteira Noroeste e uma breve discussão acerca da relação entre o acesso à informação e o acesso a políticas públicas executadas pela Instituição.

## METODOLOGIA

Pela Sociologia Compreensiva, proposta por Maffesoli (1988), a subjetividade e a sensibilidade são valorizadas, o que permite que o pesquisador atue como um repórter na investigação do seu objeto e lhe dá liberdade para trabalhar com a pesquisa de caráter social. Sob esta ótica, a observação *in loco* e a interação com o objeto de estudo estiveram presentes nas diferentes etapas da pesquisa, especialmente em virtude da relação da pesquisadora com a instituição-meio da pesquisa, Emater/RS-Ascar, onde atua como profissional de comunicação.

Contudo, como forma de atender à complexidade a que se propôs o estudo, buscou-se utilizar de passos metodológicos, denominados por Sampieri, Collado e Lúcio (2013), de pesquisa mista, aliando aspectos dos enfoques qualitativo e quantitativo. O método utilizado segue um desenho explicativo sequencial, onde é comum utilizar os resultados da etapa qualitativa para aprofundar a discussão sobre as descobertas quantitativas iniciais.

Com a intenção de conhecer os principais meios pelos quais os agricultores acessam informação, foram disponibilizados 370 questionários fechados, nos 20 escritórios municipais da Emater/RS-Ascar, na Fronteira Noroeste do RS, no período de agosto a setembro de 2018. O erro amostral em relação à população de 10 mil agricultores assistidos anualmente por estes escritórios é de 5%. Neste questionário delineou-se o perfil do agricultor, com informações sobre sua faixa etária, renda, grau de escolaridade e gênero, assim como dados sobre o veículo de comunicação que costuma utilizar para acessar informações em sua propriedade.

Na segunda etapa, ao aproveitar-se de instrumentos da pesquisa qualitativa, seguiu-se a perspectiva de exploração dos fenômenos em profundidade, com entrevistas semiestruturadas gravadas em áudio, para sistematização de experiências de agricultores assistidos pela Emater/RS-Ascar, com diferentes perfis de idade, gênero, grau de escolaridade e renda familiar, a fim de compreender melhor como as informações são acessadas e de que modo influenciam nas decisões tomadas nas propriedades rurais. Por fim, foi realizado o cruzamento dos dados quantitativos obtidos nos questionários e dos elementos qualitativos levantados através das entrevistas e depoimentos, analisando-se os resultados de acordo com os objetivos da pesquisa.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## A COMUNICAÇÃO NA PERSPECTIVA DA EXTENSÃO RURAL

Sem comunicação não é possível estabelecer relações e sem estas não se pode cogitar a existência de processos educativos, de políticas públicas, de associações, de construções sociais. As tecnologias que disseminam comunicação por todos os cantos reforçam seu poder de influenciar decisões e rumos. Diante desta importância, a extensão rural, desde seus primórdios, alicerçou muitas de suas ações em ferramentas e estratégias de comunicação.

Conhecer a história da extensão rural no Brasil é também reconhecer que esta tem raízes históricas que remontam à extensão norte-americana, cujo contexto passou a se estabelecer no período pós Guerra da Secessão, entre 1861 e 1865, e que também utilizou estratégias comunicativas para a disseminação de suas ideias, desde as mais simples até as mais massivas. No final do século XIX, a agricultura norte-americana passou a romper a estrutura escravagista rumo a uma estrutura industrial, e os fazendeiros passaram a se organizar em associações, em busca de soluções para seus problemas de produção e de tecnologia. Buscar informações com especialistas e palestras foi uma das estratégias.

Nas primeiras décadas do século XX, o trabalho de extensão rural nos Estados Unidos já estava consolidado e tinha como propósito modificar o modelo de produção existente. Para isso, utilizava-se da transferência de tecnologia dos centros de pesquisa, via extensão rural, aos agricultores através de uma comunicação unilateral, mediante técnicas de persuasão. Os recursos audiovisuais tornaram-se aliados para transmitir mensagens de técnicos e cientistas aos agricultores desde então.

Este modelo clássico de difusão de tecnologia foi pensado por Rogers (1995). Por meio da difusão de informações buscava-se levar traços culturais e do discurso de áreas consideradas ‘civilizadas’ a outras ‘não civilizadas’. Wagner (2011, p. 18) lembra que “o mesmo modelo serviu de base para a implantação, após a Segunda Guerra Mundial, do serviço de extensão nos países subdesenvolvidos da América Latina, entre os quais, o Brasil”. Percebe-se a aproximação da linha de pensamento da modernização, com a busca pela superação de “formas arcaicas de organização social”, avançando das sociedades tradicionais para se chegar ao grau de sociedades modernas.

Kelsey e Hearn (1967) destacam que estudos práticos de extensão foram realizados por muitos anos em condados diferentes e apontaram a modificação de comportamento das pessoas ao entrarem em contato com os métodos de ensino empregados pela extensão norte-americana. Em pesquisa realizada na década de 40, os autores já observavam que quando o número era ampliado de 1 para 9 métodos de extensão utilizados, a abrangência aumentava de 35 para 98% das famílias do campo que alteravam suas atitudes.

De um modo geral, quanto maior o número de formas segundo as quais as pessoas se expõem às informações de extensão – reuniões, demonstrações, artigos na imprensa, boletins, palestras pelo rádio, visitas pessoais e outros métodos de aprendizagem – tanto maior sua aceitação das práticas recomendadas (KELSEY; HEARN, 1967, p. 242)

A importância de bem se relacionar com a imprensa é tema de um capítulo inteiro escrito pelos autores, orientando sobre como produzir notícias que interessem aos editores e que levem a



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

publicações sobre os serviços de extensão em jornais. O rádio é apresentado como um instrumento importante de conversação de massa. Kelsey e Hearn, observando o contexto das primeiras décadas do século XX, já destacavam que “não importa qual a estação e qual a hora do dia, a audiência será maior do que em uma reunião em uma fazenda”. Por outro lado, os autores ponderam que o rádio não substitui as reuniões, demonstrações e publicações na imprensa e, sim, complementa e aumenta a eficiência dos demais métodos de comunicação e extensão. O valor que os ouvintes emprestam ao rádio “é medido por duas grandes funções: como fonte de notícias e de outras informações e como fonte de distração e companhia” (KELSEY; HEARN, 1967, p. 261). Outros métodos de extensão importantes à época são cartas pessoais e circulares, publicações, fotografias, ajudas visuais, demonstrações e métodos de grupos, reuniões, conferências e contatos pessoais, sendo a maior parte destes ainda presentes na extensão do século XXI no Brasil. Sobre a importância da divulgação, Bechara (1954) também já destacava os auxílios visuais, a exemplo das películas cinematográficas, dos slides, fotografias, gráficos e postais, como “admiráveis meios” para colaborar com o ensino e o trabalho de extensão.

Para sua operacionalização junto às populações rurais da América Latina, caracterizadas como povos tradicionais, o modelo de extensão norte-americana precisou de adaptações para que as ideias fossem difundidas. A difusão da forma como se deu está ligada a estratégias de comunicação com fins de persuadir à adoção de novas ideias.

Algumas iniciativas abriram o caminho para a consolidação do extensionismo no Brasil, entre elas, já no final da década de 20, a Semana do Fazendeiro, na Escola Superior de Agricultura de Viçosa (Minas Gerais). O serviço de extensão rural no Brasil iniciou oficialmente com o surgimento da Associação de Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais (ACAR-MG), em 1948. A intenção era levar assistência técnica e orientação às famílias rurais de forma articulada com o crédito supervisionado, considerado fundamental para elevar os padrões de vida destas populações.

A Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (Ascar) surgiu em 2 de junho de 1955, no Rio Grande do Sul, com diretrizes preconizadas pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR). Com o reconhecimento por parte do Governo Federal, através do Decreto nº 50.622, em 1961, de que a ABCAR e suas associadas eram entidades de utilidade pública, passaram a ser assegurados recursos públicos para sua viabilização (WAGNER, 2011, p. 20). O serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) passou a ser estatizado em 1974 com o surgimento da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), vinculada ao Ministério da Agricultura. Após a criação da Embrater surge, em 1977, a Emater do Rio Grande do Sul, o que gerou um processo de incorporação da Ascar/RS à Emater/RS.

Nos anos 70 e início dos anos 80 é subsidiado no Brasil, o modelo de padrão tecnológico dos países desenvolvidos, com envolvimento direto da pesquisa e da extensão. O modelo adota princípios da Revolução Verde, que teve sua gênese em 1943, nos escritórios da Fundação Rockefeller. No Brasil, desencadeado, de um lado pelo Departamento Nacional de Pesquisa e Experimentação Agropecuária (DNPEA) e, de outro, pela ABCAR, o pacote tecnológico gerou grande dependência em relação a insumos e maquinários agrícolas e teve efeitos significativos sobre o meio ambiente. Também causou profundas mudanças na forma de se fazer ATER.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A forma de atuação e os modelos organizativos da Extensão Rural passaram por mudanças mais intensas após o regime militar, especialmente em virtude da denúncia de movimentos sociais em relação ao pacote tecnológico da Revolução Verde, que deixou marcas como êxodo rural, degradação ambiental, concentração de terra e contaminação por agrotóxicos.

No final dos anos 80, o diálogo e metodologias de cunho participativo passaram a ser discutidas e ganhar força. Cotrin (2011) também aponta para as transformações metodológicas deste período, quando se deu o salto do mero levantamento de informações para levar em consideração as opiniões do grupo-meta. Este contexto abriu as portas para conceitos mais participativos de fazer pesquisa e ATER. Ferramentas de diagnóstico mediam essa nova fase e processo de participação, a exemplo do Diagnóstico Rural Participativo (DRP) e do Diagnóstico Rural Rápido (DRR).

Contudo, as empresas de extensão rural nunca tiveram total autonomia. Ora atendiam ao ideário desenvolvimentista de modernização da Fundação Rockefeller, outrora deveriam atender ao que estabelece sua principal fonte de recursos: o Governo. De qualquer modo, neste contexto, os órgãos de Extensão Rural tornaram-se os principais executores de políticas voltadas ao meio rural.

Em seu Marco Referencial para as Ações Sociais, a Emater/RS-Ascar reconhece, em 2006, a importância e a necessidade de atendimento a públicos diferenciados como pescadores artesanais, quilombolas, indígenas e assentados, e a reciclagem de valores e concepções em relação à assistência a grupos sociais como idosos, jovens, mulheres, crianças, escolares, pessoas com deficiência, famílias em situação de vulnerabilidade social, dependentes químicos e pessoas em processo de reinserção na sociedade. Um novo público-alvo também exigiu adequações na forma de se comunicar.

Em meios a essas transformações, em 2010, surge a Nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Novos caminhos são abertos para o uso de pedagogias participativas, de orientação construtiva de gestão social. Para atender aos desafios que se apresentaram com a chegada da década de 2020, é preciso entender como se aproximar do público assistido, compreendendo, inclusive, as formas como se comunica e acessa informação. O que está chegando no campo altera decisões e, sobretudo, a visão de mundo.

## FORMAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO DE AGRICULTORES ASSISTIDOS PELA EMATER/RS-ASCAR

A forma como são acessadas informações por agricultores assistidos pela Emater/RS-Ascar na Fronteira Noroeste instigou este estudo, levando em conta a importância que a comunicação possui no desenvolvimento da extensão rural no Estado do Rio Grande do Sul e nesta região. Um dos resultados da pesquisa que chama a atenção é de que no universo de entrevistados, 48% apontaram que o rádio é o meio onde mais obtém informações; 32% afirmaram que a internet é a forma como mais buscam informações<sup>1</sup>; 19% responderam que a televisão está mais presente na hora de buscar informações e 1% apontou o jornal como o meio de comunicação que acessa com mais frequência. Mesmo nas correlações com diferentes variáveis, que serão apresentadas na sequência, perceberemos a preponderância do rádio e da internet em diferentes grupos.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Para o aprofundamento da discussão sobre o significado destes dados e suas relações com os marcadores sociais gênero, faixa etária, grau de escolaridade e renda, são apresentados dados oriundos dos questionários quantitativos e de informações compiladas nas entrevistas com casos típicos, realizada na etapa qualitativa, sendo todos agricultores familiares assistidos pela Emater/RS-Ascar na Fronteira Noroeste do RS. O grau de escolaridade mostrou-se como uma das variáveis mais influentes na forma como são acessadas informações. Também foram analisadas outras variáveis, algumas com pouca ou nenhuma influência.

Quando se leva em conta a variável gênero, tanto homens, quanto mulheres, em um mesmo grau de significância apontam em sua maioria o rádio como o principal meio de acesso à informação. Em seguida aparecem a internet e a televisão, respectivamente, e de forma menos significativa o jornal. A agricultora Q2<sup>ii</sup> e o agricultor Q3<sup>iii</sup>, vivem em municípios diferentes e ambos apontam o rádio como companheiro do cotidiano no trabalho na propriedade rural. Q2 relatou que trabalha com seus pais na produção de mandioca e panificados em uma agroindústria familiar e tem a possibilidade de fazer suas tarefas enquanto recebe as informações pelo rádio, por isso da escolha deste veículo para se informar.

Essa relação próxima do rádio com o cotidiano do meio rural também é observada na vizinhança de Q3, quando relata que o vizinho colocou rádio no trator e “tá ligado direto, ele escuta andando no meio da roça, com o rádio ligado”.

Quando buscamos entender a influência do grau de escolaridade sobre a escolha do meio midiático, o rádio e a internet voltam a ser protagonistas. A maior parte das pessoas que possui até o Ensino Fundamental prefere o rádio. Quando se amplia o grau de escolaridade para os Ensinos Médio e Superior, o rádio deixa de ser o meio de comunicação mais popular para dar espaço à internet, meio que exige diferentes habilidades técnicas para acessar a informação como a alfabetização, conhecimento de datilografia e do uso de recursos virtuais, assim como há a necessidade de conexão disponível e de um computador ou celular. A televisão tem sua maior parcela de público entre o Ensino Fundamental Incompleto, perdendo espaço de acordo com o avanço do grau de escolaridade.

A análise correlacional entre grau de escolaridade e gênero aponta que tanto homens como mulheres, com o mesmo nível de estudo, buscam informação através dos mesmos meios de comunicação, apontando a variável grau de escolaridade como mais influente do que o gênero. A agricultora Q1<sup>iv</sup>, que possui Ensino Fundamental Completo, relata o interesse por informações técnicas apresentadas no rádio: “tem no caso o programa da Emater, do Sindicato, que a gente escuta quase toda semana. Isso é bom (...) porque a gente tira alguma dúvida ou às vezes eles falam alguma coisa e a gente vai lá pra conversar ou tirar dúvidas”. No final de sua fala reforça, entretanto, que para aprofundar informações busca o contato pessoal do técnico. O rádio seria apenas um primeiro passo para o acesso à informação e a construção do entendimento de situações externas que podem influenciar na propriedade.

Com ensino superior, o agricultor Q6<sup>v</sup> avalia que o avanço da infraestrutura e da telefonia móvel contribuiu para a ascensão da internet no meio rural. Na mesma tônica de Q6, a agricultora Q2, que possui Ensino Médio, relata que para estabelecer contato com a extensionista que presta



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

assistência à agroindústria familiar e a questões sociais da família, o aplicativo WhatsApp é a forma mais utilizada.

Quando analisada a variável faixa etária, o rádio é o meio em que mais se obtém informações na maioria dos grupos, com exceção dos agricultores pesquisados que possuem entre 15 e 29 anos. Entre os jovens, a internet é a mais popular, seguida do rádio e da televisão, respectivamente. A importância do rádio é ratificada principalmente entre adultos e idosos. Este último público, além do rádio, busca informação de forma expressiva também na televisão. Na correlação entre faixa etária e gênero, não há diferença entre a principal forma de acesso à informação entre homens e mulheres, sejam jovens ou adultos.

A simultaneidade de ações, não exigindo atenção exclusiva, permitindo que a agricultora acesse informação ao mesmo tempo em que trabalha é um dos principais motivos apontados por Q1, que pertence ao grupo dos idosos, para a escolha pelo rádio como meio que sua família mais utiliza para acessar informação. A ascensão da internet e sua proximidade cada vez maior com a forma de se comunicar no meio rural também são percebidas pela agricultora, mesmo em seu grupo de convívio, onde a maioria possui mais de 60 anos e se comunicam por meio do aplicativo WhatsApp.

Quando se leva em conta a relação entre idade e grau de escolaridade, o rádio recebe destaque em diferentes grupos. Em uma comparação entre jovens com diferentes graus de escolaridade há diferença na escolha entre a forma de acessar informação. A internet tem a preferência entre os jovens com Ensino Fundamental, Médio e Superior, seguida do rádio. Já entre os jovens com ensino fundamental incompleto, os principais meios de acesso à informação são o rádio e a televisão, ratificando a maior influência do grau de escolaridade do que da faixa etária na escolha pelo meio entre este grupo. Estes jovens possuem uma renda mais baixa, interferindo também na dificuldade de acesso a formas mais onerosas de acessar informação a exemplo da internet.

Entre os adultos que possuem até o Ensino Fundamental, o rádio se apresenta como principal forma de acessar informação, seguido da televisão. O cenário se modifica entre os adultos com Ensino Médio, onde a internet tem relevância semelhante ao rádio, e Ensino Superior, onde a internet é claramente o meio principal de acesso à informação, revelando, desta forma, que a variável grau de escolaridade interfere diretamente sobre a escolha do meio em que mais se acessa informação.

Os idosos, por sua vez, independentemente do grau de escolaridade, apontaram o rádio como principal meio de buscar informação. Deve-se levar em conta, entretanto, que a grande maioria destes possui até o ensino fundamental.

Quando é necessário buscar informação, a preferência é pelo veículo rádio no caso da família de Q3, formada por adultos e idosos. A linguagem simples é um elemento que atrai a audiência. “Meu pai e minha mãe não conseguiram aprender mexer no WhatsApp. Nem todos tem esse acesso. E o rádio tu liga lá e todo mundo escuta, todo mundo entende”, afirmou ao confirmar a menor incidência da internet entre os idosos de sua convivência.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Se levada em conta a variável renda, o rádio apresenta-se como o meio mais presente entre aqueles que possuem os níveis mais baixos de renda, contemplando principalmente da primeira até a quinta faixa<sup>vi</sup>. O barateamento do aparelho permitiu já na primeira metade do século XX que a audiência que antes era coletiva passasse a ser individualizada, com aparelhos presentes em residências de pessoas com diferentes faixas de renda. Ainda hoje, o rádio possui custo mais acessível, se comparado a outros veículos, na produção e na recepção da informação. A internet e a televisão, por outro lado, também são citados com frequência entre as faixas baixa e média.

Entre os níveis maiores de renda, entretanto, a internet e o rádio possuem grau acentuado de relevância, sendo que em algumas faixas maiores, a internet já aparece em primeiro lugar como principal meio de acesso à informação.

Com a relação mais clara dos principais meios de comunicação acessados no meio rural, é pertinente também compreender o vínculo entre o acesso à informação e a determinadas decisões nas propriedades. Este é o tema que abordaremos, por conseguinte.

## **RELAÇÃO ENTRE O ACESSO À INFORMAÇÃO E O ACESSO A POLÍTICAS PÚBLICAS EXECUTADAS PELA EMATER/RS-ASCAR**

Com vistas a discutir o grau de influência do acesso à informação em determinadas decisões, no questionário aplicado nos escritórios municipais da Fronteira Noroeste, os agricultores assistidos pela Emater/RS-Ascar também foram questionados sobre a forma que ficaram sabendo sobre a última política pública que acessaram. Em um primeiro momento respondiam à pergunta: “Qual foi a última política pública que você acessou ou se beneficiou?” Em seguida respondiam: “Como você soube desta política pública?” Entre os que responderam ao questionário, 52% afirmaram que souberam da política pública por intermédio de eventos e de visitas de técnicos. Os meios de comunicação também foram relevantes no acesso à informação sobre políticas públicas adotadas nas propriedades, sendo que 31% souberam pelo rádio; 5% pela internet; 5% pela televisão e 2% através do jornal. Os vizinhos foram apontados por 5% dos entrevistados. Este resultado aponta que eventos e visitas de técnicos, ou seja, encontros presenciais, foram mais eficientes do que os próprios meios de comunicação na promoção do acesso à informação sobre políticas públicas, fator que influencia diretamente em suas vidas.

Quando se buscou detalhar mais sobre este grupo que respondeu receber informações sobre políticas públicas através de eventos e visitas de técnicos, 69% apontou que teve conhecimento por intermédio de visitas da Emater/RS-Ascar. Também foram apontados, mas em menor escala, agentes financeiros, participação em reuniões, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, escola, prefeitura, familiares, dias de campo e prefeitura.

Os resultados ressaltam, neste sentido, que a forma de comunicação que mais influencia no acesso às políticas públicas é o diálogo com o técnico, através de visitas ou eventos coletivos. O rádio, a televisão e a internet destacam-se como difusores de informação, sendo que esta última apresenta uma maior viabilidade e tendência de interação. Por outro lado, todos ressaltaram que o vínculo de confiança com o técnico é primordial na tomada da decisão.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender a comunicação como aliada para contribuir que a Assistência Técnica e a Extensão Rural e Social (Aters) cheguem, com eficiência, a um maior número de pessoas é fundamental. Vale ressaltar ainda que informação e conhecimento são importantes aliadas de decisões mais qualificadas em relação à vida de famílias, ao exercício da cidadania, à organização comunitária e social. Sem uma comunicação eficaz não é possível estabelecer coesão, empatia, discussões e alianças necessárias para o desenvolvimento de uma sociedade.

O fio condutor entre a comunicação e a tomada de decisões está na interação por meio de formas de comunicação bilaterais, de modo especial, o diálogo estabelecido nas relações interpessoais. Este ponto ficou claro nos resultados que relacionam a adoção de políticas públicas a visitas e eventos organizados por técnicos. Esta interação vai ser crucial para que a Emater/RS-Ascar, uma das principais instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), desenvolva suas atividades com êxito e para que seu público construa seus elementos decisórios com maior embasamento.

O rádio também reafirma sua importância, sendo que no meio rural a relação parece ainda mais próxima, estando presente no cotidiano do agricultor, seja na residência, na sala de ordenha, nos galpões, no trator, enfim, em diferentes espaços e atividades diárias da propriedade rural. Contudo, a expressiva abrangência do rádio ainda é subaproveitada do ponto de vista de seu potencial na emissão de conteúdos educativos e que contribuam com diferenciais na vida dos ouvintes, como a divulgação de informes técnicos e de políticas públicas.

Vale reconhecer que apesar de ser um importante meio de acesso à informação, nem sempre oportuniza o processo completo de comunicação em que emissor e receptor da mensagem interagem. Permite que a informação seja divulgada, mas dificilmente discutida. Portanto, seu uso é importante para a sensibilização e a mobilização, validadas posteriormente nas relações interpessoais.

No entanto, avança a passos largos uma nova realidade de acesso à informação no meio rural. Com a presença cada vez maior de smartphones, a internet amplia sua audiência em diferentes pontos e apresenta uma vantagem em relação a outros meios: a forma como permite a interação leva à interatividade entre emissor e receptor da mensagem. Agora não apenas mais se recebe informação “pronta”, é possível também produzi-la a qualquer momento. E é fato que a convergência das mídias também aproxima as demais mídias da internet e vice-versa. A ATER deve justamente aproximar-se deste contexto, aproveitar esta potencialidade, compreendendo a forma como o público assistido se comunica e se relaciona para então estabelecer estratégias de comunicação que atendam aos anseios da comunidade.

O acesso à informação através dos meios de comunicação de massa se mostra, por outro lado, apenas como primeiro passo de possíveis adoções de ideias que levam a transformações nas propriedades rurais. A comunicação “anônima” pelo rádio, por exemplo, é de caráter principalmente informativo, entretanto, as decisões, as ações dos ouvintes a partir daquela informação ainda precisam de suporte pessoal, conforme ratificado pelo estudo.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O agricultor ainda estima a presença do técnico no momento da tomada de decisão, em virtude do nível de confiança construído nas relações interpessoais e da segurança de que os resultados atingidos sejam satisfatórios.

Portanto, a simples recepção da informação pelo rádio ou da internet não significa que a mesma será aceita ou incorporada, existem diversos fatores que farão com que o indivíduo filtre a sua importância para si. Neste contexto, empresas, entidades, pessoas com diferentes interesses são desafiados a buscar estratégias para melhor se comunicar e, assim, atingir seus objetivos e atender aos anseios do público assistido.

## REFERÊNCIAS

BECHARA, Miguel. **Extensão agrícola**. São Paulo: Secretaria da Agricultura, Departamento da Produção Vegetal, 1954.

COTRIN, Décio Souza. O papel dos métodos participativos no processo de participação popular. In: **Métodos de Comunicação e participação nas atividades de extensão rural**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 57-66.

EMATER/RS-ASCAR. **Manual referencial para as ações sociais da Emater/RS-Ascar**. Emater/RS-Ascar: Porto Alegre, 2006. 88 p. Disponível em: [http://www.emater.tche.br/site/arquivos/relatorio-institucional/marco\\_referencial\\_outubro\\_2006.pdf](http://www.emater.tche.br/site/arquivos/relatorio-institucional/marco_referencial_outubro_2006.pdf).

KELSEY, Lincon David; HEARNE, Canon Chilles. **Serviço de extensão cooperativa: cursos de extensão**. Tradução e adaptação de Carlos Evaristo Marques da Costa. United States Department of Agriculture, 1967.

MAFFESOLI, Michel. **O conhecimento comum**. Compêndio de Sociologia Compreensiva. São Paulo: Brasiliense, 1988. 410 p.

MAZZON, José Afonso; KAMAKURA, Wagner. **Estratificação socioeconômica e consumo no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2016. 286 p.

ROGERS, Everett Mitchell. **Diffusion of innovations**. 5. ed. New York: Free Press, 1995. p. 180-191.

SAMPIERI, Roberto Hernandez; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Maria del Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2013. 624 p.

WAGNER, Saionara Araújo (org.). **Métodos de comunicação e participação nas atividades de extensão rural**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. 68 p.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## ENTREVISTAS

**Q1. Depoimento de agricultora familiar assistida pela Emater/RS-Ascar.** [31 out. 2018]. Entrevistadora: D.A.F. Tuparendi, 2018. Duração da gravação de áudio: 13'39".

**Q2. Depoimento de agricultora familiar assistida pela Emater/RS-Ascar.** [29 out. 2018]. Entrevistadora: D.A.F. Santa Rosa, 2018. Duração da gravação de áudio: 21'21".

**Q3. Depoimento de agricultor familiar assistido pela Emater/RS-Ascar.** [17 nov. 2018]. Entrevistadora: D.A.F. Tuparendi, 17 de novembro de 2018. Duração da gravação de áudio: 10'41".

**Q6. Depoimento de jovem agricultor familiar.** Entrevistadora: D.A.F. [23 jan. 2019]. Boa Vista do Buricá, 2019. Duração da gravação de áudio: 24'07".

---

<sup>i</sup> Destes, 40% afirmaram que se informam por redes sociais, 40% pelo WhatsApp e 20% através de sites.

<sup>ii</sup> A agricultora Q2, de 21 anos, possui ensino médio completo, dedicando-se à produção e gestão na agroindústria de sua família.

<sup>iii</sup> O agricultor Q3, de 39 anos, aproveita seus conhecimentos de técnico em agropecuária, na atividade leiteira e fruticultura.

<sup>iv</sup> A agricultora Q1, de 63 anos, que possui ensino fundamental completo e dedica-se principalmente à produção de alimentos para consumo da família em horta e pomar doméstico.

<sup>v</sup> O agricultor Q6, de 28 anos, que cursou o ensino superior e trabalha com produção de leite e horticultura

<sup>vi</sup> Conforme estratificação de Mazzon e Kamakura (2016), a faixa de renda 1 corresponde a até R\$ 854; a faixa 2 de R\$ 855 até R\$ 1113; a faixa 3, de R\$ 1114 a 1484; a faixa 4 contempla de R\$ 1485 a R\$ 2674; a faixa 5 de R\$ 2.675 até R\$ 4.681; a faixa 6, de R\$ 4.682 até R\$ 9.897; a faixa 7 contempla de R\$ 9898 até R\$ 17.434; e faixa 8 corresponde àqueles que possuem renda familiar mensal superior a R\$ 17.434.



**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**INTERVENÇÕES TERRITORIALIZADAS PELA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS CRAS: BENEFÍCIOS EVENTUAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA**

**TERRITORIAL INTERVENTIONS BY THE PUBLIC POLICY OF SOCIAL ASSISTANCE IN CRAS: POSSIBLE BENEFITS IN TIMES OF PANDEMIC**

Deise Thais Natsume CAROLO<sup>1</sup>, Maria Luiza MILANI<sup>2</sup>, Ana Cláudia MITURA<sup>3</sup>

**Resumo:** O texto aborda o tema da Política Pública de Assistência Social, que quando operacionalizada pela esfera municipal, utiliza-se dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), nos quais podem ser acessados pela população do território adstrito, os benefícios eventuais. Portanto, indaga-se como esse processo de concessão desses benefícios vem sendo demandados em tempos de pandemia? O objetivo do artigo então é o de refletir acerca das intervenções da Política Pública de Assistência Social, nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), na concessão dos benefícios eventuais requisitados pela população do território adstrito, em tempos de pandemia. Foi utilizada a pesquisa bibliográfica e a descrição dos dados da observação participante. Como resultados destaca-se que a vulnerabilização da população agrava-se com o advento pandêmico e a assistência social se tornou o recurso estratégico para acessar bens e benefícios que supram as necessidades básicas mínimas. Portanto, confirma-se o caráter de proteção social da Política Pública de Assistência Social. Nesse caso, o direito social aos benefícios são usufruídos mesmo que a população, neste momento de insegurança e desamparo, não os assim reconheçam. Quanto mais próximo da população a assistência social estiver, mais acesso aos direitos de direito poderá proporcionar.

**Palavras-chave:** Proteção social. Assistência social. CRAS. Pandemia.

**Abstract:** The text addresses the theme of the Public Policy of Social Assistance, which, when operationalized by the municipal sphere, uses the Reference Centers of Social Assistance (CRAS), in which the population of the territory attached can be accessed, the eventual benefits. Therefore, it is asked how this process of granting these benefits has been demanded in times of pandemic? The aim of the article then is to reflect on the interventions of the Public Policy of Social Assistance, in the Reference Centers of Social Assistance (CRAS), in the granting of the eventual benefits requested by the population of the territory adstrito, in times of pandemic. The bibliographic research and the description of the participant observation data were used. As a result, it is noteworthy that the vulnerability of the population is aggravated by the pandemic

<sup>1</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional - Universidade do Contestado - UnC Canoinhas. E-mail: [deisenatsume@yahoo.com.br](mailto:deisenatsume@yahoo.com.br).

<sup>2</sup> Professora Doutora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado - UnC Canoinhas. E-mail: [marialuiza@uc.br](mailto:marialuiza@uc.br).

<sup>3</sup> Graduada em Serviço Social, pela Uniguauçu, Assistente Social do município de Bituruna. E-mail: [aninhamitura@hotmail.com](mailto:aninhamitura@hotmail.com).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

advent and social assistance has become the strategic resource to access goods and benefits that exceed the minimum basic needs. Therefore, the social protection character of the Public Social Assistance Policy is confirmed. In this case, the social right to benefits is enjoyed even if the population, at this time of insecurity and helpless, does not recognize them. The closer social assistance is to the population, the more access to rights of law can provide.

**Keywords:** Social protection. Social assistance. CRAS. Pandemic.

## INTRODUÇÃO

O artigo aborda as intervenções da Política Pública de Assistência Social, utilizando-se das estruturas dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), na concessão dos benefícios eventuais requisitados pela população do território adstrito, em tempos de pandemia.

Algumas questões são importantes destacar no escopo do estudo que deu base a este artigo. Inicialmente, no Brasil a Assistência Social como política pública de direitos teve o marco histórico com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, compondo a Seguridade Social e definindo os direitos relativos à saúde, previdência e a assistência social.

Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, regulamenta a CRFB e dá visibilidade, estabelece princípios, orienta e regulamenta um novo modo de organização da gestão dos programas, projetos, serviços e benefícios concedidos para os usuários pela assistência social. Também, em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) é lançada e estabelece parâmetros que reconheçam a Assistência Social como direito e como política não contributiva. É uma política que junto de outras visam o enfrentamento das desigualdades sociais e garante os mínimos sociais para a sociedade, dando condições e universalização dos direitos sociais, como também instituiu os benefícios eventuais. A implementação da Política Pública de Assistência Social, a partir de 2004, ocorre em forma de um sistema: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em escala institucional e em níveis de proteção. Os CRAS fazem parte de proteção social básica, devem ser instalados prioritariamente em territórios de concentração de vulnerabilidades e exclusão social. Portanto, o enfoque das intervenções territorializadas pela assistência social.

A assistência social opera os benefícios eventuais, os quais representam além de direito social garantido e prestado às pessoas para suprir necessidades emergentes, em casos de nascimento, morte, vulnerabilidade temporária e calamidade pública e constam no artigo 22 da LOAS, como responsabilidade dos municípios e dos entes federados.

O Brasil vive uma das mais trágicas situações de calamidade: a pandemia decorrente da COVID-19, que desde março de 2020 tem agravado cada vez mais a situação de vulnerabilidade das populações em especial aquelas localizadas nos territórios nos quais se situam os CRAS. Perda dos empregos formais, impossibilidade de trabalhos informais, agregamento de doenças, se traduzem nas ameaças que levam cada vez mais segmentos populacionais em busca de recursos oferecidos pela assistência social, nos CRAS.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Sob esses aspectos preliminares, a questão central refere-se ao como os benefícios eventuais se constituíram em estratégia interventiva territorializada da assistência social, pelos CRAS em tempos da pandemia?

Como objetivo do texto apresentando é o de refletir acerca das intervenções da Política Pública de Assistência Social, nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), na concessão dos benefícios eventuais requisitados pela população do território adstrito, em tempos de pandemia.

Os estudos que possibilitaram a resposta à questão norteadora e o objetivo deste texto foram sustentado pelo relato da observação participante de profissional atuante em CRAS, na concessão de benefícios eventuais em tempos da pandemia, o que justifica sua relevância.

## METODOLOGIA

O estudo foi elaborado pela operacionalização da pesquisa bibliográfica, para explicar o contexto do problema a partir do conhecimento e teorias disponíveis em livros, artigos, teses, dissertações e documentos de acesso irrestrito referentes aos aspectos do tema.

A parte empírica apresentada ocorreu por meio da pesquisa descritiva, cujos dados foram obtidos dos apontamentos da observação participante realizada no cotidiano de um CRAS do município de Palmas-Paraná, no período entre maio a agosto de 2020.

Para responder a indagação deste artigo, se aplicou a análise de dados de perspectiva crítica, “[...] com embasamento nos materiais empíricos, [...] aprofundando as conexões de ideias, chegando, se é possível, a propostas básicas de transformações nos limites das estruturas específicas e gerais. (BARDIN, 2011, p. 162)

A análise de conteúdo foi elaborada pelo aporte analítico das categorias 1º - Benefícios eventuais; 2º - Direitos sociais; 3º - Proteção social; e, 4º - Pobreza. Essas categorias de análise foram ancoradas na fundamentação teórica.

## POBREZA E COVID-19

A pobreza existente no Brasil é extensiva, reproduzida e se encontra de formas diversas, tanto em pequenos municípios quanto nas grandes metrópoles, razão pela qual são imprescindíveis programas de renda mínima, abrangentes e diferenciados, de acordo com especificidades de cada situação.

Nas diferentes possibilidades de se analisar a pobreza, destacam-se questões que se somam às tradicionais referências étnico-raciais, entre elas o processo migratório que tanto deixa como agrega aos ambientes precárias situações e condições de pobreza, que geram resultados complexos. Também, não se tem pobreza definida por uma tipologia e um pertencimento único. A pobreza vincula segregação, ciclos de vida, renda, defasagens infra estruturais, déficits das



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

políticas públicas, que indicam pobreza relacionada à vulnerabilidades originárias da organização social.

A condição de pobreza não deixa as pessoas se emanciparem, como as demais expressões da questão social que se manifestam diariamente, em especial nos momentos de crise no mundo. A falta de emprego e os informais, não só em nosso município como em todo país, tornam os sujeitos dependentes dos benefícios eventuais e de toda assistência. Os usuários da assistência social não conseguem desligar-se do processo de “ajuda”, porque não encontram outros meios de subsistência no momento. Há os que não conhecem o significado do que eles mesmos procuram para o seu auto sustento, como é o caso dos benefícios assistenciais ou de transferência de renda. Nesse caso os atendimentos se mostram frágeis e fragmentados, não garantindo corretamente a proteção social.

Vários são os fatores que levam as famílias receberem os recursos dos programas sociais do governo, principalmente devido ao comprometimento de rendas que não são estáveis. O desemprego e os trabalhos informais fazem parte desse processo.

O aumento da desigualdade social e do desemprego estão criando segmentos sociais que perdem, além de acesso aos bens materiais e simbólicos, também a possibilidade de encontrar um lugar no mundo do trabalho, no espaço público e nas instituições a eles relacionadas, ficando privados de qualquer possibilidade de inserção social. (MESTRINER, 2001, p. 31)

A pandemia decorrente do Corona Vírus (Sars-CoV-2), assolou toda a humanidade e a sua transmissão respiratória pode levar à morte. Por muitos dias seguidos nos últimos meses (maio a agosto de 2020 em especial), foram acima de mil mortes diárias. Essa ameaça fez com que se decretasse a necessidade de isolamento social. Por conseguinte, esse isolamento restringiu o acesso e uso de muitos serviços, deslocamentos, aglomerações, o que levou as pessoas a serem dispensadas de seus trabalhos, em especial aquelas com atividades que foram suspensas pela escassez de uso: setor de lazer, turismo, gastronomia, construção civil, entre outros, o que agravou a vulnerabilidade e a pobreza.

As consequências da pandemia ainda se encontram imensuráveis, mas as pessoas que vivem neste tempo e estão sobrevivendo a contaminação, se encontram diante dos desafios de encontrar e manter recursos de cuidados e de preservar suas vidas, portanto, entre outros recursos e estratégias, a assistência social é um aporte da mais alta relevância em tempos de pandemia e no atendimento da população.

## **ASSISTÊNCIA SOCIAL: CRAS E OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS – INTERVENÇÃO TERRITORIALIZADA**

A Política Pública da Assistência Social tem como origem práticas assistenciais cristãs, ligadas a Igreja Católica, que constituiu um processo de ajuda, por meio de benefícios repassados à pessoas em situação de pobreza, doentes, abandonados.

Após longo período de a assistência social ser praticada no Brasil em formato de programa governamental, criado por Getúlio Vargas, a Constituição Federal de 1988 se torna o marco legal



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

da Assistência Social como política pública, dever do Estado. No Art. 194 da Constituição Federal de 1988 a assistência social é qualificada por critérios ao ser oferecida pela: “[...] I – Universalidade da cobertura e do atendimento; II - Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; [...]” (BRASIL, 1988)

Em 1993 foi aprovada a Lei nº 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). No seu capítulo I, artigo 1º a assistência social é definida como “direito do cidadão e dever do Estado, é Política da Seguridade Social não contributiva”. Representa uma nova fase para a assistência social, pois com ela se instituem benefícios, serviços e programas destinados aos cidadãos em situação de vulnerabilidade pobreza, com atenção especial aos territórios que concentram os riscos sociais, a pobreza e as vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais. Como política pública, a assistência social, é definida como um direito social. O artigo 4º da LOAS define seus princípios quais sejam: “supremacia do atendimento; universalização dos direitos; respeito à dignidade do cidadão; igualdade de direitos no acesso ao atendimento; divulgação ampla dos benefícios.” (ART. 4 DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, LEI 8742/93)

Em 2004 é apresentada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que incorporou as demandas da sociedade brasileira no que tange a responsabilidade política ao apresentar as diretrizes para a efetivação da assistência social como direito da cidadania e responsabilidade do Estado. A operacionalidade da assistência social é apresentada pela Norma Operacional Básica NOB/SUAS em 2005, que em cumprimento à Resolução nº 27, de 24 de fevereiro de 2005, apresenta o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Trata-se de um sistema organizado de forma descentralizado, com escalonamento das intervenções da assistência social em dois tipos de proteção social: a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO, 2018).

Entre os benefícios da proteção social básica, se encontram os denominados eventuais. Os benefícios eventuais estão descritos no artigo 22 da LOAS e percorreram um longo caminho até se configurarem como benefícios sócio assistenciais. Várias foram as mudanças até se constituírem parte da política pública de Assistência Social, tratados como um direito sócio assistencial. A competência destes benefícios é do Sistema Único de Saúde (SUAS). Os cidadãos brasileiros têm assegurado legalmente os benefícios eventuais como um direito social e a partir de 2006 se deu mais visibilidade a esse assunto, promovendo avanços com a regulamentação desse direito. O artigo 22 da LOAS define a responsabilidade municipal, estadual e distrital sobre os Benefícios Eventuais, tanto na sua gestão como na execução. A Resolução nº 212/2006 do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) e o Decreto Federal nº 6.307/2007, foram importantes para dar o norte e auxiliar na concessão dos benefícios que são executados pelos plantões sociais e nos CRAS, bem como para dispor sobre os princípios, concessões e as competências destes benefícios.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Pela PNAS de 2004, os benefícios eventuais constituíram-se como provimentos do sistema de proteção básica não contributiva e podem ser acessados pelas pessoas em situação de pobreza ou vulnerabilidades nos serviços de qualquer CRAS.

Os benefícios eventuais são constituídos por provisões do sistema de proteção básica de caráter suplementar e temporário, sendo estes: Auxílio Funeral, Auxílio Natalidade, Auxílio em função de Calamidades Públicas e Auxílio em função de Vulnerabilidades Temporárias.

Os benefícios eventuais fazem parte de uma trajetória de luta em busca da concretização dos mesmos como direito social e como lei perante as demais políticas, porém ainda há impasses e conflitos quando se trata desse assunto e mesmo quando se trata da política pública de Assistência Social.

CATEGORIA 1 - Benefícios eventuais: estão previstos na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e devem ser oferecidos pelos municípios e pelo Distrito Federal aos cidadãos e as suas famílias que não apresentam condições de arcar por conta própria o enfrentamento dos momentos de vulnerabilidade. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO, 2015).

O Município de Palmas/PR possui a Resolução 25/2019 que regulamenta os critérios para a concessão dos Benefícios Eventuais, estabelecendo-se em seu art. 3º que os

Benefícios eventuais são as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social–SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. (CMAS, 2019).

Para tanto expõe como critério de concessão a renda mensal *per capita* igual ou inferior a ½ salário mínimo e que em casos em que a família não se enquadre o profissional de ensino superior, com registro em seu respectivo Conselho de classe, e que compõe as equipes de referência dos equipamentos sócio assistenciais governamentais conforme a NOB-RH/SUAS, poderá avaliar o caso e conceder o benefício mediante parecer técnico.

O Município de Palmas/PR, conforme a Resolução 25/19, oferta como benefícios eventuais: art. 6º São formas de benefícios eventuais: I–auxílio-natalidade; II–auxílio-funeral; III–situações de vulnerabilidade temporária; IV–calamidade pública.

Nesta dimensão se faz necessário correlacionar a concessão dos benefícios eventuais no atual cenário pandêmico vivenciado no Brasil oficialmente decretado em 16 de março de 2020. A partir deste marco jurídico as políticas públicas de atendimento ao cidadão tiveram que se adequar às normativas vigentes no país.

Com o decreto normativo nacional das políticas públicas que se tornariam essenciais neste contexto, dentre estas a política pública da Assistência Social, o município de Palmas/PR, determinou a execução dos serviços pautando-se na Resolução 04/2020. Este documento norteia as avaliações dos profissionais que estão na linha de frente atendendo à população principalmente no que tange os benefícios eventuais. Dentre as principais orientações, a Resolução 04/2020



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

elucida:

[...] que durante uma calamidade como a COVID 19, famílias em situação de vulnerabilidade podem ter sua condição agravada, ao tempo em que famílias anteriormente não precisavam de suportes da Assistência Social podem passar a demandá-los, sendo importante assegurar-los de acordo com as demandas apresentadas SUAS. (CMAS, 2020).

Portanto, percebe-se que a oferta dos benefícios eventuais durante a pandemia é vital para o público da assistência social, pois é um advento que pode criar ou agravar situações de vulnerabilidade socioeconômica.

CATEGORIA 2 - Direitos sociais: são uma forma de garantir condições dignas de vida à população, principalmente para aqueles que se encontram excluídos do mundo do trabalho ou estão submetidos à exploração deste e da sociedade capitalista, vivenciando as exclusões e vulnerabilidades. Segundo Bobbio (1992) os direitos humanos são direitos históricos e mutáveis, suscetíveis de transformação e ampliação gerados gradualmente de lutas que o homem realiza para sua emancipação e sucessivamente sua transformação social.

A procura pelo benefício eventual da cesta básica foi a mais evidenciada até o presente momento. Esta demanda se deu em virtude da vulnerabilidade enfrentada pela população por estarem em situação de desemprego, por não terem onde e nem com quem deixar os filhos para exercer alguma atividade remunerada, seja formal ou informal. Nem sequer pensar em algum cuidador pela falta de escola e recursos financeiros.

Fora a demanda pelos benefícios eventuais os CRAS tornaram-se o espaço institucional que os aproximava de outras situações a serem encaminhadas tais como: serviço do INSS indisponível como o auxílio doença, para qual necessita-se anexar Atestado Médico no Sistema Meu INSS. Nesse caso, a falta de habilidades de manuseio da tecnologia ou falta dela, levou a população a reconhecer no CRAS um aliado para suas questões. Ainda, a dificuldade de acesso aos recursos do Auxílio Emergencial, seja por falta de condições de efetivarem a solicitação por aplicativo via *smartphone*, ou por erro na central do banco de dados do Governo Federal, o qual acusa que a pessoa está trabalhando com Carteira Assinada. Pode-se acrescentar neste rol de situações a questão de que alguns dos usuários solicitantes de cesta básica estavam trabalhando como safristas nas colheitas de maçã, feijão, batata e suas Carteiras Profissionais de Trabalho estavam assinadas até o primeiro mês da pandemia e em consequência disso não foi aprovada a solicitação, e também não sendo possível acesso posterior ao auxílio. Ao CRAS também coube a tarefa de viabilizar o Programa de transferência de renda estadual Comida Boa, aos usuários que foram listados pelo governo do Paraná.

Cabe mencionar outro advento ocorrido no início do mês de julho que foi o fenômeno ambiental do Ciclone Bomba, atingindo famílias que moram em casas com baixa condição de habitabilidade (casas construídas com compensados de madeira).

O público solicitante dos benefícios eventuais foi expressivo em relação ao sexo feminino, ou seja, mulheres chefes de família. Esta é uma realidade circunscrita do público alvo da política pública



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

da assistência social, as famílias são chefiadas por mulheres e que são mães as quais necessitam trabalhar como diaristas, safristas, e ainda prover os cuidados com os filhos.

**CATEGORIA 3 - Proteção social:** É um direito na legislação destinado aos indivíduos na garantia de inclusão a todos os cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade ou risco social.

O CRAS é o espaço de referência para a população no que diz respeito à proteção social básica, ou seja, é onde a prevenção de agravos advindos de situações inesperadas que ocasionam a vulnerabilidade, devem ser atendidas.

No Centro de Referência da Assistência Social (CRAS – Lagoão) de Palmas/PR, após o decreto da Pandemia do COVID-19, os serviços presenciais ficaram suspensos inicialmente, como uma medida de precaução, aguardando as definições e normativas municipais para o funcionamento adequado frente aos possíveis riscos que uma pandemia pode vir a ocasionar. Após esta etapa de planejamento, houve a retomada dos atendimentos presenciais e a população de Palmas/PR pertencente ao território do CRAS – Lagoão está sendo atendida pelos serviços ofertados por este equipamento como: orientações em relação ao encaminhamento e acompanhamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), orientações a respeito do Auxílio Emergencial, e principalmente na concessão dos Benefícios Eventuais, como cesta básica, e Auxílio Funeral.

A concessão destes benefícios vem favorecendo sobremaneira a prevenção dos riscos sociais aos quais as famílias estão expostas pelo cenário ameaçador das dificuldades de sobrevivência financeira que se concretizam no cenário pandêmico.

4º - Pobreza: entendida como um estado de pobre, a pobreza remete a falta dos meios necessários à subsistência. É uma situação econômica caracterizada por não possuir as necessidades básicas para uma qualidade de vida. É a falta de acesso a recursos enfatizando as dificuldades para alcançar qualquer mínimo social de qualidade. “A pobreza é descrita como aquela situação em que o indivíduo quando comparado a outros, tem menos qualidade desejada, seja renda, seja em condições favoráveis de emprego ou poder.” (CRESPO, 2002, p. 04).

A situação de pobreza da população ficou mais evidente com a pandemia, pois pôde-se constatar por meio dos atendimentos realizados no CRAS – Lagoão, que além das famílias estarem privadas de renda pelo desemprego, as despesas com a permanência integral dos filhos em casa aumentaram, principalmente com a alimentação. Antes a escola fornecia alimentação ao aluno enquanto este se encontrava na escola. Todo o investimento que as pessoas passaram a dispendir foram amplificados, a exemplo dos custos com a necessidade de manutenção da rede mundial de computadores para o processo educacional, em especial das crianças e dos adolescentes. Esse investimento somado com a necessidade dos equipamentos de comunicação (como por exemplo o meio de comunicação como *smartphone* para acessar os conteúdos para estudo), não fazia parte da planilha de gastos.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após analisar os aspectos relacionados à questão central de como os benefícios eventuais se constituíram em estratégia interventiva territorializada da assistência social, pelos CRAS, em tempos da pandemia, pode-se afirmar que estes recursos ainda carregam consigo a conotação caritativa e vem sendo amplamente requisitados.

Em tempos de tragédias como a pandemia decorrente do COVID-19, a insegurança e a escassez de recursos imediatos para atender as necessidades humanas básicas são localizadas na assistência social.

Logo, a decisão da territorialização das intervenções da assistência social, é um fator relevante no sentido de encurtar o percurso entre o direito e o benefício da proteção social que essa política pública assegura, comprovada a demanda que a pandemia desencadeou.

Todavia, se a população em geral, não apenas aquela potencial usuária dos benefícios eventuais já tivessem conhecimento da envergadura dessa política pública, as intervenções poderiam ter desdobramentos eficazes quanto ao enfrentamento da pobreza.

Dito de outra forma, o desconhecimento da Política Social de Assistência social gera os recursos caritativos e a população os busca constantemente porque é um meio fácil de sobrevivência diante do desemprego e do trabalho informal que assola a sociedade em tempos de pandemia. A maioria dos usuários do CRAS acredita estar recebendo caridade, ajuda por amor ao próximo e não conhecem que a concessão desses benefícios seguem critérios técnicos e legais para seu acesso.

Os benefícios eventuais como destacam seus termos, são recursos que devem ser acessados eventualmente e quando repassados nas ocasiões devem ser esclarecidos suas finalidades, ou seja, há uma marca de caridade e de troca de favores políticos neles, que deve ser rompida, como também é necessário destacar que se não se consegue suprir as necessidades dos usuários por longos períodos. As pessoas são beneficiadas por pequenos instantes.

Sob essa abordagem, reitera-se que a instituição CRAS localizado em território que concentra vulnerabilidades, se torna um recurso estratégico para a consolidação de uma política pública como direito.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOBBIO, N. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Lei nº 8742. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. PNAS/2004. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, novembro de 2005.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social. **Orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)**. Brasília, 2006.

BRASIL. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. RESOLUÇÃO Nº 109, de 11 de novembro de 2009.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE-eletrônica**, v. 1, n. 2, julho-dezembro, 2002.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Benefícios eventuais de Palmas Paraná**. Resolução CMAS 25/2019, de 20/11/2019.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Benefícios Eventuais de Palmas Paraná no período de enfrentamento do Covid-19**. Resolução CMAS 04/2020, de 29/04/2020.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**A RELAÇÃO DESENVOLVIMENTO E PPP'S: UM ESTUDO BIBLIOMÉTRICO**

**THE RELATION BETWEEN DEVELOPMENT AND THE PUBLIC PRIVATE PARTENERSHIPS: A BIBLIOMETRICAL RESEARCH**

Eduardo STACHERA<sup>1</sup>, Marcos Junior MARINI<sup>2</sup>

**Resumo:** Diante do cenário de crise fiscal e orçamentária do Estado brasileiro, surge uma série de iniciativas desestatizantes, principalmente na segunda metade dos anos 1990. Tais reformas culminam, no ano de 2004, na lei de parcerias público-privadas. A pesquisa em tela objetivou a análise do modo pelo qual a literatura brasileira aborda a relação entre desenvolvimento e as parcerias público-privadas. A metodologia adotada para chegar aos objetivos de pesquisa consistiu no método de pesquisa bibliográfica, baseada em uma análise qualitativa e de caráter explicativo. A coleta de dados baseou-se em fontes secundárias, a partir da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, o qual foi o repositório selecionado para a análise documental das teses e dissertações. Como encaminhamento, foram aplicados vários filtros para atender ao objetivo do presente estudo. Quanto ao marco temporal, optou-se por um recorte considerando todas as pesquisas encontradas, desde a primeira, datada do ano de 2003, até a última, em 2019. Após a aplicação dos filtros na seleção dos trabalhos encontrados, obteve-se um conjunto formado por 141 textos. A partir da análise destas teses e dissertações, foi possível categorizá-las em 10 eixos. Os principais resultados encontrados foram o percentual de teses e dissertações, tendo em vista o conjunto total considerado, a quantidade de trabalhos por ano de publicação, os estudos realizados divididos por instituição de ensino, o escopo que as pesquisas analisaram e os eixos centrais de pesquisa encontrados.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Parceria público-privada. Desestatização. Estudo Bibliométrico.

**Abstract:** As a result of the fiscal and budgetary crisis of the Brazilian State, a series of privatizing initiatives appears, mainly in the second half of the 1990s. Such reforms culminated, in 2004, in the law of public-private partnerships, under the presidency of Luiz Inácio Lula da Silva. The research aimed to analyze the way Brazilian literature approaches the relation between development and public-private partnerships. The methodology adopted to reach the research objectives was the bibliographic research method, which consists in a qualitative analysis with an explanatory character. The Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações was the repository selected for the documentary analysis of the theses and dissertations, the so-called secondary

<sup>1</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), campus Pato Branco. Técnico Administrativo em Educação no IFPR, campus Palmas, Paraná, Brasil. Advogado. E-mail: [eduardo.ifprdireito@gmail.com](mailto:eduardo.ifprdireito@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutor em Tecnologia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PGDR) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Pato Branco, Paraná, Brasil. E-mail: [marini@utfpr.edu.br](mailto:marini@utfpr.edu.br).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

sources. In the sequence, several filters were applied to achieve the objective of the presente study. Regarding the time frame, all the reserchers found were considered, from de the first one, in 2003, to the last one, in 2019. Initially, 78 surveys out of 263 were disregarded, since they did not have thematic relevance. Of the remaining 185, 44 were no longer analyzed, because they were related to specific areas of the Public Law or Accounting. Therefore, 141 was the final number considered. From the analysis of these theses and dissetations, it was possible to find 10 axes that comprised the areas of local development, innovation, infrastructure, economic growth and public services. The results obtained from the collected data were the percentage of theses and dissertations compared to the total number of secondary sources applied, the year of their presentation, the scope it analyzed (national, state, regional or municipal) and the relation of the axes with the conception of local and endogenous development

**Keywords:** Development. Public private-partnerships. Bibliometrical study. Privatizing initiatives.

## INTRODUÇÃO

Celso Furtado desenvolveu seu conceito de desenvolvimento pautado em uma ideia nacional, assumindo destaque o projeto social. Segundo Furtado, a conceituação de desenvolvimento exige três enfoques. O primeiro consiste no aprimoramento da eficiência de um sistema nacional de produção, o segundo traduz-se no grau de satisfação das necessidades da população, e o terceiro (para o autor o mais abstrato), reside na satisfação de objetivos da parte dominante da população (FURTADO, 1980).

Considerando-se os efeitos da globalização, um programa de desenvolvimento local se impõe à realidade brasileira. O desenvolvimento local se dá pela mobilização das iniciativas sociais, as quais são aptas a produzir o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. O desenvolvimento local é, por certo, um fenômeno endógeno (BUARQUE, 1999).

No processo de ocorrência do desenvolvimento, assume caráter decisivo a ação do Estado por meio de políticas públicas de fomento, sendo que uma das ferramentas passíveis de utilização consiste na Parceria Público-Privada (PPP) (ALBUQUERQUE, 1998; COSTA, 2010).

Assim, em um cenário de escassez de recursos financeiros do Estado, assim como de comprometimento orçamentário estatal, surge o Programa Nacional de Desestatização (PND), durante o governo de Fernando Collor de Mello. Nos anos de 1990, principalmente com o presidente Fernando Henrique Cardoso, fomentou-se a transferência de atividades para a iniciativa privada, tendo papel de destaque a lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, a qual dispõe sobre o regime de concessão (comum) e permissão de serviços públicos. O modelo de parcerias foi consagrado com a chamada lei de PPP's, promulgada em 2004.

Nestas discussões, adentrando ao conceito de parcerias público-privadas, cumpre frisar que a própria Lei nº 11.079 de 2004 fornece uma definição das PPP's em seu art. 2º, caput. Este a define como um contrato administrativo utilizado para a promoção de concessões, a serem estruturadas em duas modalidades, podendo ser patrocinada e/ou administrativa.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A concessão patrocinada seria a própria concessão comum, de serviços públicos ou obras públicas, da Lei 8.987 de 1995, porém, com a diferenciação de haver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários do serviço, a contraprestação em pecúnia do parceiro público ao parceiro privado (BRASIL, 2004).

A concessão administrativa, por seu turno, consiste em contrato para o fornecimento de serviços, no qual a própria Administração Pública é usuária direta ou indireta da prestação, podendo estar contida no contrato a execução de obra ou o fornecimento e instalação de bens (BRASIL, 2004).

Diante do exposto, o objetivo da presente pesquisa consiste em analisar a abordagem existente na literatura brasileira no que concerne à relação desenvolvimento e parcerias público-privadas. O presente estudo foi estruturado em 5 seções. A primeira consiste na introdução, seguindo com a metodologia da pesquisa e o referencial teórico. As últimas duas seções consistem na análise dos resultados e as considerações finais.

## METODOLOGIA DA PESQUISA

O percurso metodológico traçado para guiar o presente estudo, aponta para uma pesquisa explicativa, com abordagem de análise qualitativa, que tem como suporte o método de pesquisa bibliográfico. A análise documental foi conduzida no repositório digital da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), a partir da coleta das fontes secundárias, assim como da legislação esparsa que regulamenta as PPP's no Brasil.

Na sequência, foi realizado um recorte para obtenção da amostra, visando atender ao objetivo da pesquisa, para analisar como a literatura brasileira discute a temática do Desenvolvimento e as Parcerias Público Privadas. A pesquisa abrangeu tanto as teses quanto as dissertações, catalogadas na referida biblioteca nacional. No que concerne a delimitação temporal da pesquisa, foram considerados todos os resultados retornados, compreendidos no período entre 2003 até 2019.

A coleta de trabalhos acadêmicos na base de dados da BDTD, direcionada a trabalhos que tratavam do binômio desenvolvimento e parcerias público-privadas, resultou em 263 pesquisas, incluídas tanto teses quanto dissertações. Cumpre-se necessário ressaltar que os termos utilizados para a seleção dos estudos foram “desenvolvimento” e “parceria público-privada”. Também foi empreendida uma nova busca com os vocábulos “desenvolvimento” e “parcerias público-privadas”, a qual retornou o mesmo número de trabalhos.

Em um segundo momento, após uma leitura rápida do resumo destes 263 trabalhos acadêmicos, foram descartadas 78 destes. Nesse sentido, ressalta-se que, apesar de mencionarem expressamente parcerias público-privadas e desenvolvimento, não evidenciaram, em sua discussão principal, o modelo de concessão, objeto da pesquisa em tela. Assim restaram 185 fontes secundárias.

A partir de então, foi aplicado um segundo filtro, resultando em 141 trabalhos catalogados. Este limitador metodológico foi aplicado por conta de que 44 pesquisas foram realizadas somente sobre o prisma disciplinar do direito público ou então se concentram na análise da estrutura contratual,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

financeira em contratos de Parceria Público-Privada, ou seja, a questão específica de contabilidade e controladoria pública, o que não se enquadra dentro do objetivo do presente estudo.

A catalogação dos estudos compreendeu os dados do ano de publicação, título, nome do autor, instituição de ensino, departamento, escopo, eixo, além da diferenciação entre teses e dissertações. Neste sentido, foi possível classificar os trabalhos em dez eixos centrais de análise.

Como encaminhamento, também foram identificadas as principais instituições produtoras de teses e dissertações na temática desenvolvimento e PPP's. O recorte foi realizado com as universidades que tiveram, no mínimo, 4 pesquisas relacionadas ao assunto.

## REFERENCIAL TEÓRICO

### O Conceito de Desenvolvimento

O conceito de desenvolvimento é aprofundado no pós-guerra e, por duas décadas, foi considerado como praticamente sinônimo de crescimento econômico e o Produto Interno Bruto (PIB) foi a medida de aferição do nível de desenvolvimento econômico de uma nação. Notadamente contemplando um caráter sistêmico, nos idos de 1990, são incluídos em sua conceituação os direitos fundamentais da pessoa humana, a relação dos seres humanos com a natureza e a tecnologia e a influência do global sobre local, assim como a relação entre as esferas pessoal e social (BOISIER, 1999).

Para delimitar a ideia de desenvolvimento, recorre-se a Celso Furtado, que a aborda por três enfoques. O primeiro consiste no incremento da eficiência (acumulação e progresso de técnicas) de um sistema social de produção – a qual eleva a produtividade da força de trabalho. O segundo desdobramento diz respeito ao grau de satisfação das necessidades da população. O terceiro, como mais ambíguo, consiste na consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes da sociedade, os quais competem na utilização de recursos escassos (FURTADO, 1980).

A visão estruturalista de Furtado reforça a ideia de um desenvolvimento nacional, pautado em um projeto social. Ao revés, muitas das políticas públicas dos últimos anos, em âmbito brasileiro, são fundamentadas por uma visão essencialmente localista, que estimula disparidades sócio econômicas entre cidades ou regiões e o enfraquecimento do pacto federativo. Assim, as políticas de desenvolvimento podem sim ser implementadas em âmbito nacional, estadual ou local, mas devem atender a uma agenda nacional, a qual delimitará as bases do desenvolvimento da nação e das partes que a compõe (COSTA, 2010).

Este desenvolvimento da nação e das partes que a compõe, impõe um plano de equalização do desenvolvimento de Estados e localidades, tendo em vista as intensas alterações provocadas pelos efeitos da globalização. Desenvolver o local impõe atitudes comissivas, portanto, de não aguardar por benevolências de agentes externos, de trabalhar para a valorização de recursos próprios e a criação de um ambiente de crescimento econômico sinérgico e de bem estar (ALBUQUERQUE, 1998; GONZÁLEZ, 1999).



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O desenvolvimento, portanto, será sempre um processo local e endógeno. O conceito de local, contudo, pode ser utilizado de maneira bastante diversificada, na medida que pode se referir a um município, região, ou até um país (BOISIER, 1999).

Sobre o desenvolvimento local, Sérgio José Cavalcanti Buarque presta indelével contribuição na medida em que desenvolve melhor esse conceito. O autor reafirma a endogeneidade do desenvolvimento local na medida em que há mobilização das energias sociais, capazes de promover o dinamismo econômico e o incremento na qualidade de vida da população, o fio condutor do desenvolvimento se dá por meio de potencialidades do local e do envolvimento social neste processo (BUARQUE, 1999).

A sustentabilidade do desenvolvimento local, para Buarque, está conectada ao aprimoramento das oportunidades sociais, a viabilidade da competitividade econômica local, bem como a participação da sociedade e a conservação de recursos naturais. Segundo, González, três seriam as principais dimensões do desenvolvimento local, diga-se a econômica, a sócio-cultural e a político-administrativa. (GONZÁLEZ, 1999; ALBUQUERQUE, 1998).

Apesar de ocorrer em pequenas unidades, afirma o autor, o desenvolvimento local insere-se em uma escala mais ampla e complexa. Em virtude do intenso processo de transformação globalizante, o desenvolvimento local também representa a integração econômica com as esferas regional e nacional, exigindo-se a aprimoração da competitividade e especialização (BUARQUE, 1999).

Nesta esteira, o desenvolvimento endógeno, segundo Boisier, consiste em uma qualidade derivada de um arranjo territorial que possui grande estoque de capitais intangíveis e sinérgicos. Sinteticamente, é produzido por um intenso processo de articulação entre atores da localidade, os quais possuem variadas formas de capital (social, cultural, ambiental e histórico), atuando em um projeto político coletivo de desenvolvimento no território em questão (BOISIER, 1999).

## **Parcerias Público-Privadas como Alternativa para Políticas Públicas**

É importante pontuar o papel das políticas públicas em um cenário de desenvolvimento local e endógeno. Logo, é indispensável que os governos locais e regionais, atuem no sentido de catalisar um ambiente de inovação das instituições dessa escala, da economia, da política, da cultura e da própria sociedade, com o fim de potencializar o desenvolvimento empresarial e produtivo presente no território (ALBUQUERQUE, 1998).

Diante dos fatores decisivos para o desenvolvimento local, surge a importante estratégia de construir uma institucionalidade público-privada. Tal arranjo se volta ao objetivo do desenvolvimento econômico, presando pela equidade social e sustentabilidade ambiental. Essas políticas devem atender ao equilíbrio macroeconômico e outras que fomentem as potencialidades constantes do território. Exige-se, dessa maneira a integração de políticas nacionais, estaduais e municipais em uma nova organização público-privada (ALBUQUERQUE, 1998; COSTA, 2010).

A expressão parceria público-privada pode ser utilizada com variados sentidos. Na presente pesquisa, será estudada a relação entre o desenvolvimento e as parcerias público-privadas



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

disciplinadas pela Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a qual instituiu normas gerais para licitação e contratação de PPP's, no âmbito da administração pública.

Uma primeira aproximação à relação entre o desenvolvimento (acima delineado) e as PPP's, pode ser identificada nas justificativas para a implementação do modelo de parcerias público-privadas no Brasil, presente na mensagem que acompanhou o projeto da lei para o Congresso Nacional:

[...] no caso do Brasil, representa uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado [...] as Parcerias Público-Privadas permitem um amplo leque de investimentos, suprimindo demandas desde as áreas de segurança pública, saneamento básico até as de infraestrutura viária ou elétrica (CASA CIVIL, 2003).

Adentrando ao conceito das parcerias público privadas, conforme abordado na introdução do presente estudo, a própria lei 11.079 de 2004 fornece uma definição do modelo no caput de seu Art. 2º, esmiuçando as categorias nos parágrafos 1º e 2º. (art. 2º, caput) a define como um contrato administrativo para concessão, em duas modalidades, respectivamente administrativa e patrocinada.

O administrativista Marçal Justen Filho, traçou importantes considerações acerca da conceituação das parcerias público-privadas. Segundo Justen Filho, estas consistem em um contrato organizacional, com prazo de duração longo. Por meio deste instrumento é atribuído a um ente privado um serviço ou uma obra pública, com ou sem direito à remuneração direta do poder público, podendo ser utilizada sua infraestrutura. Deverá haver, contudo, garantia especial e reforçada a ser prestada pelo Poder Público, a ser utilizada para obtenção de recursos do mercado financeiro (2005).

Cumpra-se imprescindível apresentar - pela pertinência temática, além de indicar a vinculação entre PPP's e desenvolvimento-, que o próprio Ministério do Planejamento do Governo Federal, apresentou a definição institucional de parceria público-privada:

De acordo com o Ministério do Planejamento do Governo Federal: “A Lei Federal 11.079/04, a Parcerias Público-Privadas é um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa: patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, de que trata a Lei n. 8987/95 quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a administração pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou o fornecimento de bens. *Resulta das mudanças no papel do Estado, que deixa de ser produtor/ planejador central e tem se tornado, cada vez mais, um agente indutor, articulador regulador e fiscalizador*”. Nos seus objetivos, destaco no texto que: “Dentre outras áreas que apresentam potencial para projetos de PPP, destacam-se: saúde, saneamento, educação, presídios e governo eletrônico” (apud BRANCO; VEIGA-NETO, 2011, p. 24).

Portanto, há duas modalidades distintas de PPP's, a concessão patrocinada e a administrativa, respectivamente. Na primeira estão presentes a cobrança tarifária dos usuários e a contraprestação



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

do ente público concedente. Apontamento importante de Carlos Ari Sundfeld é que também poderá haver contraprestação não pecuniária à concessionária, além de outras receitas alternativas (2005).

Dois são os traços distintivos da concessão administrativa. Primeiramente, o Poder Público será o usuário direto ou indireto do serviço contratado, além de assumir o ônus financeiro deste serviço (SUNDFELD, 2005).

No que concerne aos objetivos de cada umas das modalidades, na concessão patrocinada, a execução do serviço público é delegada ao parceiro privado que assume sua gestão e execução material. Já na concessão administrativa, com o objeto de prestação do serviço público, o concessionário vai assumir, somente, a execução material da atividade, a gestão continua sob responsabilidade do Poder Público (DI PIETRO, 2015).

Ainda que a primeira Lei Federal brasileira disciplinadora das PPP's tenha sido promulgada em dezembro de 2004, houve outros diplomas normativos regulamentadores das PPP's em território nacional (MORAES, 2009).

O estado de Minas Gerais foi o primeiro ente brasileiro a regular este tipo de concessão, por meio da Lei Estadual 14.868 de 16 de dezembro de 2003 (MINAS GERAIS, 2003). Em sequência, no mês de maio de 2004, o estado de São Paulo editou a Lei Estadual 11.688 de 19 de maio de 2004 (SÃO PAULO, 2004). Estes foram acompanhados pelo estado de Goiás (Lei 14.910, de 11 de agosto de 2004) (GOIÁS, 2004) e Bahia (Lei n. 9.290, de 27 de dezembro de 2004) (BAHIA, 2004).

Nestas discussões, é importante ressaltar que uma PPP não pode ter como objeto, unicamente, a construção de uma escola, de um hospital ou de um presídio, por exemplo. Se assim fosse, tratar-se-ia de um caso de empreitada, regulado pela lei 8.666/93. Em conjunto com a obra, deve haver ou a gestão (modalidade patrocinada) ou a prestação do serviço público pelo parceiro privado (SUNDFELD, 2005).

Cumprir pontuar, ainda, que as PPP's unem dois modelos antagônicos. De um lado, se encontra a empresa capitalista, que objetiva o lucro. Na outra direção, há prestação de serviços públicos, os quais devem atender ao interesse geral e reger-se sob a autoridade da administração (DI PIETRO, 2015).

Diante do exposto, observa-se que as PPP's podem ser um importante instrumento a ser utilizado pelo Poder Público para o fomento do desenvolvimento, seja na esfera nacional, estadual ou municipal. Devendo obviamente, serem observados todos os princípios impositivos à prestação dos serviços públicos.

## ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Com base nos dados coletados no levantamento realizado na Biblioteca, a presente seção visa apresentar os resultados desta pesquisa. Neste sentido, os resultados e discussões compreenderão



OBSERVADR

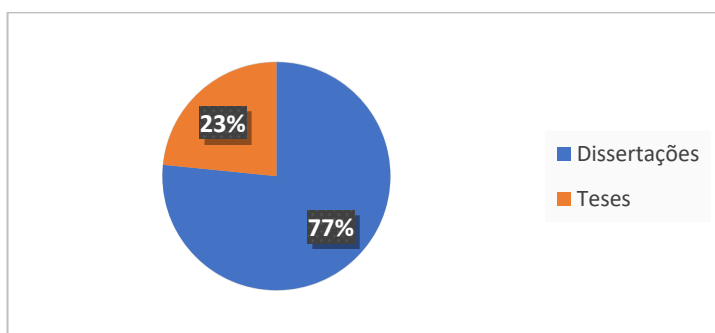




o percentual de Teses e Dissertações encontradas, a quantidade de trabalhos por ano de publicação, os trabalhos desenvolvidos por instituição de ensino, o escopo que os trabalhos analisaram, bem como os respectivos eixos centrais de pesquisa.

A primeira análise da catalogação buscou identificar a representação das teses e dissertações que tratavam do binômio Desenvolvimento e Parcerias Público-Privadas. A partir dos 141 trabalhos considerados, 33 são teses e 108 são dissertações. As teses ocupam, portanto, 23% do número de pesquisas e as dissertações 77%, conforme pode ser visto no gráfico 1.

Gráfico 1 – Percentual de pesquisas divididas entre teses e dissertações

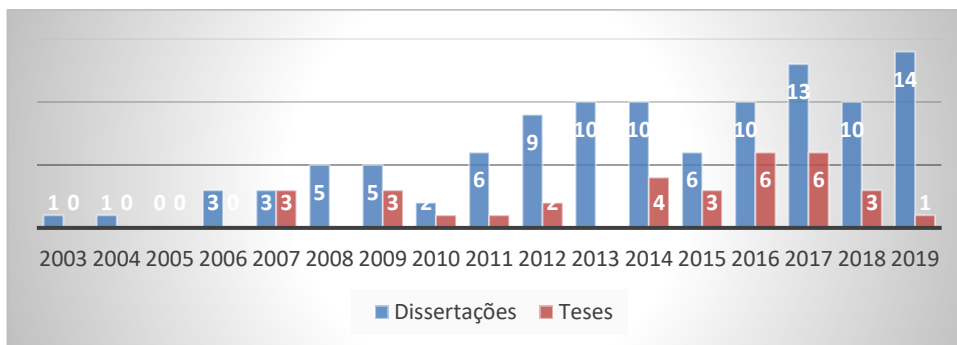


Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

A partir deste resultado, o ponto que deve ser evidenciado consiste na demonstração de que a grande maioria dos trabalhos correspondem a dissertações. O número de teses encontradas corresponde a praticamente um quinto da esfera. Portanto, esta bibliometria revelou que as pesquisas nesta área carecem de um maior aprofundamento destas discussões ao nível de teses de doutoramento.

O segundo dado em análise, consistiu na obtenção do número de estudos (divididos entre teses e dissertações) pelo ano da pesquisa, o que está representado no gráfico 2.

Gráfico 2 – Número de pesquisas por ano de catalogação



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).



O segundo gráfico revela uma série de resultados, tendo em vista o referencial teórico apresentado. Primeiramente, há um trabalho elaborado ainda no ano de 2003, ou seja, anterior à lei nacional de PPP's. O ano de 2006, após inexistência de estudos sobre tema no ano anterior, inaugura uma curva ascendente de pesquisas com o ápice em 2017, totalizando 19 publicações neste ano. Ademais, observa-se que o interesse por parte dos pesquisadores nesta temática, está se mantendo praticamente uniforme desde o ano de 2012.

Ainda nesta análise temporal, ressalta-se que o trabalho datado de 2003 utilizou como escopo o município de São Paulo, contudo, foi publicado antes mesmo da lei de PPP's ser promulgada pelo respectivo ente federativo. Os dados referentes a este trabalho podem ser vistos no quadro 1.

Quadro 1 – Pesquisa anterior à edição da lei estadual e nacional.

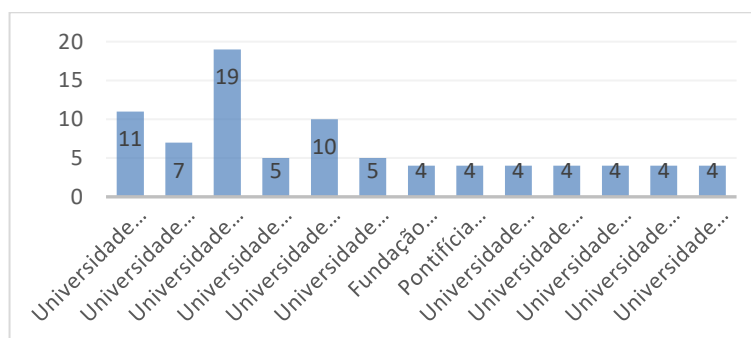
ANO	TÍTULO	AUTOR	INSTITUIÇÃO	DEPARTAMENTO	ESCOPO
2003	Subsídios para a implementação de parceria público privada (PPP): operações urbanas em São Paulo	Alfredo Mario Savelli	Universidade de São Paulo	Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil	MUNICIPAL

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Assim sendo, observa-se que as discussões da temática do desenvolvimento local fomentado por meio de projetos de parcerias público-privadas no estado de São Paulo, teve uma pesquisa publicada (dissertação de mestrado) antes mesmo da promulgação da primeira lei de PPP's desse Estado, pois conforme o referencial teórico apresentado anteriormente, esta legislação somente foi promulgada no ano de 2004.

A próxima constatação a partir da pesquisa é representada no gráfico 3, o qual demonstra as instituições de ensino predominantes em relação ao estudo do binômio Desenvolvimento e Parcerias Público-Privadas. Em decorrência da metodologia empregada, assim como dos dados encontrados, são consideradas instituições predominantes àquelas que possuem, no mínimo, quatro teses ou dissertações publicadas no conjunto.

Gráfico 3- Principais Instituições pesquisadoras por número de trabalhos



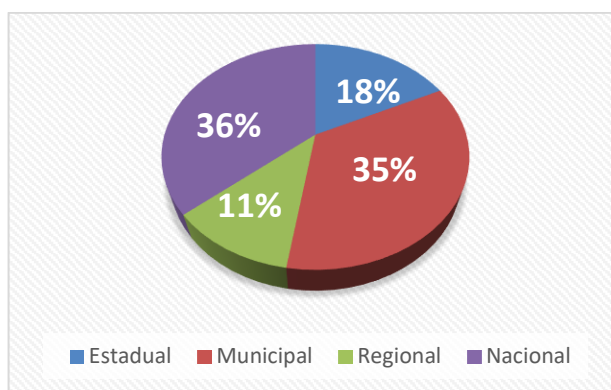
Fonte: Elaborado pelos autores (2020).



Neste quesito analisado, 13 foram as instituições que possuem um maior número de Teses e Dissertações na área de desenvolvimento e parcerias público-privadas. Os trabalhos desenvolvidos por estas universidades somaram 85 pesquisas, do total de 141, representando em torno de 60% dos trabalhos considerados. A universidade que mais se destacou foi a Universidade de São Paulo (USP), totalizando 19 estudos, seguida pela Universidade de Brasília (UNB) com 11, e depois, a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) contemplando 10 trabalhos realizados.

Em continuidade com estas discussões, o próximo recorte busca apresentar qual foi o escopo de análise das pesquisas encontradas no estudo bibliométrico, ou seja, identificar se a referida pesquisa objetivou uma análise em escala municipal, regional, estadual ou nacional. Assim, essas informações podem ser visualizadas no gráfico 4.

Gráfico 4 – Trabalhos segundo o escopo



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

A partir destes resultados, revela-se a similaridade percentual de pesquisas com escopo municipal (35%) e nacional (36%). Logo, o número de pesquisas dedicadas a análise no escopo regional e estadual, encontram menos ocorrências, correspondendo a 11% e 18%, respectivamente.

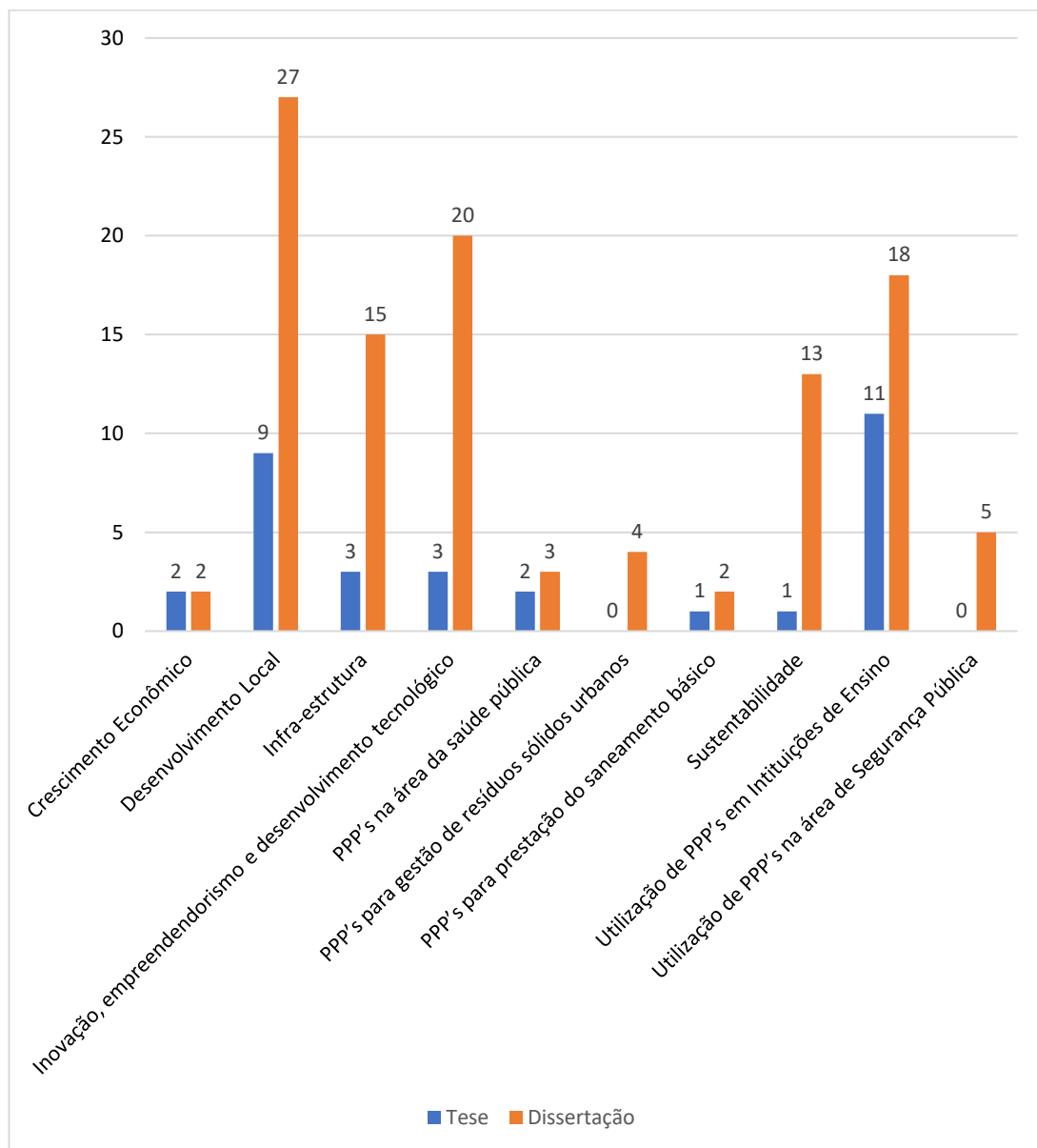
Diante do exposto, é possível observar ainda a existência de um número relevante de pesquisas que utilizam como recorte espacial, uma análise baseada no município, região ou Estado. Assim, no conjunto das dissertações e teses analisadas, esses três escopos totalizaram 64% desses trabalhos. Logo, com base neste maior interesse por esses escopos espaciais, é possível deduzir que políticas públicas de governos locais e regionais estão chamando atenção da comunidade acadêmica, destacando-se a análise de políticas que buscam desenvolver as localidades por meio de um novo arranjo de parcerias público-privadas, em decorrência das leis nacionais, estaduais e municipais de projetos de PPP's.

Corroborando, a literatura também aponta para o arranjo público-privado como um mecanismo importante para o desenvolvimento local. Logo, este arranjo deve integrar políticas nacionais, estaduais e municipais, o que vem ocorrendo em âmbito brasileiro, por meio do novo modelo de concessões (ALBUQUERQUE, 1998; COSTA, 2010).



Como última proposta de análise para este artigo, buscou-se categorizar os eixos de pesquisa para cada um dos 141 trabalhos analisados. Como encaminhamento, procedeu-se a classificação por meio do eixo específico que foi considerado na respectiva temática de cada trabalho, resultando em um arcabouço formado por dez eixos centrais. Adicionalmente, para uma melhor visualização, os resultados ainda foram divididos em teses e dissertações para cada um desses eixos, o que está apresentado no gráfico 5.

Gráfico 5 - Número de Teses e Dissertações por eixo central de análise



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A partir da análise dos eixos encontrados, constatou-se que os mesmos exploram diversos aspectos característicos do desenvolvimento local e endógeno. Primeiramente, quanto ao eixo “Inovação, empreendedorismo e desenvolvimento tecnológico”, observa-se que este se constitui em um aspecto importante para o desenvolvimento local, especialmente considerando a ótica globalizante e capitalista. O eixo “Utilização de PPP’s em Instituições de Ensino”, reflete uma segunda exigência para o desenvolvimento, a educação e a capacitação (ALBUQUERQUE, 1998).

No que tange ao eixo “Sustentabilidade”, este também reflete importante condicionante para a ocorrência de desenvolvimento. Segundo Buarque (1999), a sustentabilidade está umbilicalmente ligada ao aprimoramento das oportunidades sociais, a viabilidade econômica local, a participação da sociedade no processo e a conservação dos recursos naturais (BUARQUE, 1999).

Há, ainda, quatro eixos que merecem destaque, sendo: “PPP’s na área da saúde pública”; “PPP’s para a gestão de resíduos sólidos urbanos”; “Utilização de PPP’s na área de Segurança Pública”; “PPP’s para a prestação do saneamento básico”. Estes eixos estão fortemente relacionados à esfera social do desenvolvimento. Dessa forma, situam-se no escopo das discussões do economista Celso Furtado, quando aborda a conceituação de desenvolvimento, esse autor defende que esteja atrelado ao grau de satisfação das necessidades da população (FURTADO, 1980). Adicionalmente, Boisier (1999) afirma que a satisfação dos direitos fundamentais da pessoa humana também devem estar presentes na delimitação do desenvolvimento.

No plano específico do regime das parcerias público-privadas, esses quatro eixos assumem especial relevância. Considerando-se que o próprio Ministério de Planejamento do Governo Federal destacou as áreas de saúde, saneamento e educação como de extremo potencial às PPP’s (apud BRANCO; VEIGA-NETO, 2011, p. 24). A lei do estado de Minas Gerais também é relevantíssima, tendo em vista que elenca educação, saúde, transportes públicos, saneamento básico, segurança, sistema penitenciário, ciência e tecnologia como áreas para a implementação das PPP’s (MINAS GERAIS, 2003).

Estes eixos representam, essencialmente, serviços públicos a serem prestados direta ou indiretamente pelo Estado, item indispensável para a caracterização das parcerias público-privadas. Este posicionamento ainda encontra-se respaldado pelas abordagens do referencial teórico com o posicionamento pesquisadores do Direito Público como Marya Silvia Zanella Di Pietro, Carlos Ari Sunfeld e Marçal Justen Filho (DI PIETRO, 2015; SUNDFELD, 2005; FILHO, 2005).

Na sequência, foram encontrados os eixos “infraestrutura” e “crescimento econômico”. No tocante aos mesmos, ambos são considerados fatores essenciais para a ocorrência do desenvolvimento e a infraestrutura é um dos objetivos fundamentais do regime de PPP’s, tendo em vista ser um setor deficitário e que reclama investimentos por parte do governo brasileiro (ALBUQUERQUE, 1998; CASA CIVIL, 2003).

Por derradeiro, deve-se apresentar o eixo com o maior número de trabalhos publicados, que consiste no “desenvolvimento local”. Este último, possuindo o maior vínculo ao objetivo do presente estudo, também foi o que mais computou números de teses e dissertações (36 dos 141),



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ou seja, aproximadamente 40% do número total de trabalhos.

A representatividade deste eixo demonstra que mesmo a literatura brasileira específica desta área, reafirma a noção de desenvolvimento como um processo local (BOISIER, 1999). Neste sentido, as parcerias público-privadas, obrigatoriamente presentes nas pesquisas consideradas, formam verdadeira institucionalidade público-privada, sob o formato geral da lei 11.079 de 2004. Esta formação representa fator decisivo para a promoção do desenvolvimento local, na medida em que se propõe a atender o equilíbrio macroeconômico e fomentar as potencialidades do território (ALBUQUERQUE, 1998; COSTA, 2010).

O papel das políticas públicas assume fundamental importância na formação destas institucionalidades. É primordial a atuação dos governos municipais e regionais (o eixo desenvolvimento local está predominantemente imiscuído nestas esferas), no sentido de proporcionar uma realidade de inovação das instituições dessa escala, da esfera econômica, política, cultural e da própria sociedade, com o fim de potencializar o desenvolvimento empresarial e produtivo presente no território (ALBUQUERQUE, 1998).

Por fim, outra reflexão que decorre do significativo número de pesquisas neste último eixo, é que as Teses e Dissertações publicadas corroboram com a própria ocorrência do desenvolvimento local. Frise-se que desenvolver a localidade exige atitudes comissivas, de modo a não aguardar por benevolências de agentes externos. Esta postura valoriza recursos próprios e almeja a criação de um ambiente de crescimento econômico e sinérgico de bem estar (ALBUQUERQUE, 1998; GONZÁLEZ, 1999).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da crise orçamentária e fiscal do Estado brasileiro, surge uma série de iniciativas desestatizantes, principalmente a partir da segunda metade dos anos 1990. Tais reformas culminam, no ano de 2004, com a promulgação da lei de Parcerias Público-Privadas (PPPs), a qual se direciona a possibilitar os investimentos governamentais em infraestrutura.

Neste cenário, especialmente após a promulgação da lei nacional de PPP's, houve o interesse por parte de pesquisadores na relação do desenvolvimento e das parcerias público-privadas. Logo, o presente artigo objetiva analisar o modo pelo qual a literatura brasileira aborda a relação entre desenvolvimento e as parcerias público-privadas.

Não foi realizado recorte temporal para seleção das fontes secundárias presentes na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, sendo considerados os resultados compreendidos entre os anos de 2003 e 2019, resultando em 141 trabalhos selecionados, correspondendo a 23% de teses e 77% na modalidade de dissertações.

Na sequência foram obtidos os dados do número de pesquisas, divididas pelo ano de catalogação. Inferiu-se que a primeira pesquisa realizada datou de 2003, antes mesmo da lei nacional de PPP's. O ano de 2004 também apresentou um estudo, havendo inexistência em 2005. Entre 2006 e 2011 foi observado maior interesses de pesquisadores pelo tema. No ano de 2012 houve aumento nestas



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

pesquisas, mantendo-se praticamente constante até 2019.

O próximo resultado alcançado consistiu na obtenção do recorte espacial (escopo), pelo qual as pesquisas abordavam a temática desenvolvimento e PPP's. A maior parte dos trabalhos visou a União Federal (36%), vindo logo em seguida o escopo municipal (35%), seguido pelo estadual (18%) e regional (11%). Estes dados demonstram o interesse nas parcerias público-privadas pelos diferentes entes que compõe o Estado, e sua repercussão no meio acadêmico.

A partir das teses e dissertações catalogadas, identificou-se 10 eixos centrais de análise: Infraestrutura (15 dissertações e 3 teses); Crescimento Econômico (2 teses e 2 dissertações); Desenvolvimento Local (9 teses e 27 dissertações); Inovação, empreendedorismo e desenvolvimento tecnológico (20 dissertações e 3 teses); Sustentabilidade (13 dissertações e 1 tese); PPP's na área da saúde pública (2 teses e 3 dissertações); PPP's para a gestão de resíduos sólidos urbanos (4 dissertações); Utilização de PPP's na área de Segurança Pública (5 dissertações); PPP's para a prestação do saneamento básico (1 tese e 2 dissertações) e Utilização de PPP's em Instituições de Ensino (11 teses e 18 dissertações).

Diante do exposto, observa-se um alinhamento entre os eixos encontrados com o referencial teórico que trata do desenvolvimento local, e também com as doutrinas jurídicas específicas e as manifestações estatais desse modelo em relação ao âmbito no qual foi instituído no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico:** uma resposta às exigências do ajuste estrutural. Traduzido por Antonio Rubens Pompeu Braga. Fortaleza: BNB, 1998, p. 151.

BAHIA. **Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004.** Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85842/lei-9290-04>. Acesso em: 27 jun. 2020.

BDTD. **Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações.** Disponível em: <http://bdtb.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 19 jun. 2020.

BOISIER, S. **Desarrollo (local): de qué estamos hablando?** Cuadernos Regionales, n.1, Santiago de Chile: Universidade de Talca, 2000.

BRANCO, G. C. VEIGA-NETO, Alfredo (orgs.). **Foucault: filosofia e política.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

BRASIL. CASA CIVIL. **Exposição de Motivos n. 355/2003**, 10 de novembro de 2003; PL n. 2.546/2003. Dispõem sobre a Parceria Público-Privado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2003/EMI355-MPMF-2003.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2003/EMI355-MPMF-2003.htm). Acesso em: 19 jun. 2020.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BRASIL. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 27 jun. 2020.

BUARQUE, S. J. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 1999. 104 p.

COSTA, E. J. M. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. Governo Federal. Brasília, Mais Gráfica Editora, 2010. Disponível em: [https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/Livro\\_APL.pdf](https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/Livro_APL.pdf). Acesso em: 20 jan. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parcerias público-privadas e outras formas. 10ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

FILHO, M. J. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Nacional, 1980.

GOIÁS. **Lei nº 14.910, de 11 de agosto de 2004**. Dispõe sobre a instituição do Programa de Parcerias Público-Privadas, da constituição de Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em: [http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/2004/lei\\_14910.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2004/lei_14910.htm). Acesso em: 27 jun. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=140486>. Acesso em: 27 jun. 2020.

MORAES, G. **Verbete Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil** (FGV CPDOC). Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/parcerias-publico-privadas>. Acesso em: 27 jun. 2020.

SÃO PAULO. **Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004**. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2004/lei-11688-19.05.2004.html>. Acesso em: 27 jun. 2020.

SUNDFELD, C. A. Guia jurídico das parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**EXPANSÃO URBANA E EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS: UMA ANÁLISE EM PATO BRANCO – PR**

**URBAN EXPANSION AND COMMUNITARIAN FACILITIES:  
AN ANALYSIS IN PATO BRANCO – PR**

Eloá Júlia de Cezaro EIDT<sup>1</sup>, José Ricardo da Rocha CAMPOS<sup>2</sup>,  
Cristiane Maria Tonetto GODOY<sup>3</sup>

**Resumo:** A expansão planejada de uma cidade pressupõe a inserção de equipamentos comunitários para o atendimento da demanda oriunda do crescimento. De forma análoga, o posicionamento desse tipo de infraestrutura pode ocasionar a valorização da vizinhança, e assim, servir como um incentivador do desenvolvimento. É afirmado, portanto, que a alocação de equipamentos urbanos comunitários pode representar uma ferramenta de bem-estar, convívio social e redução de assimetrias espaciais. Diante dessa perspectiva, foi analisado o comportamento da expansão urbana no município de Pato Branco, considerando também as características de distribuição de renda e a disponibilidade de equipamentos comunitários, a fim de gerar informações acerca desse fenômeno, contribuindo para os estudos de planejamento urbano e regional.

**Palavras-chave:** Expansão urbana. Equipamentos comunitários. Pato Branco.

**Abstract:** The planned expansion of one city presupposes the insertion of communitarian facilities to comply with demands arising from growth. Analogously, the positioning of that kind of infrastructure can improve appreciation to them neighborhood, and thus, to be a development promoter. Therefore is stated that the allocation of communitarian facilities may be a way to reach wellness, social coexist and reduce spatial asymmetries. On this perspective, the behavior of urban expansion was analyzed in Pato Branco, also considering that characters of income distribution and community facilities availability, in order to generate informations about this phenomenon and contribute to the studies of urban and regional planning.

**Keywords:** Urban expansion. Communitarian facilities. Pato Branco.

## INTRODUÇÃO

O planejamento da expansão de uma cidade estruturada no sistema capitalista é pontuado como um processo de ordenamento territorial que, em tese, é capaz de reduzir assimetrias espaciais a

<sup>1</sup> Arquiteta e Urbanista, bolsista CAPES do PPGDR / UTFPR-PB. E-mail: [eloaeidt@gmail.com](mailto:eloaeidt@gmail.com).

<sup>2</sup> Engenheiro Agrônomo com mestrado em Produção Vegetal e Doutorado em Solos e Nutrição de Plantas. Professor do Curso de Agronomia da UTFPR-PB e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na linha de pesquisa Regionalidade e Desenvolvimento. E-mail: [jricardo28@gmail.com](mailto:jricardo28@gmail.com).

<sup>3</sup> Engenheira Agrônoma, Doutora em Extensão Rural, bolsista PNPd vinculada ao PPGDR/UTFPR-PB. E-mail: [guriaccr@hotmail.com](mailto:guriaccr@hotmail.com).



partir do parcelamento do solo que é visto como ativo financeiro e, portanto, influencia na percepção de valor de uma determinada região (AMORIM, 2011; CARLOS, 2015). Através dessa concepção, o posicionamento de equipamentos urbanos comunitários é capaz de proporcionar, além da prerrogativa intrínseca de bem-estar social, maior atratividade especulativa à área de inserção, estimular e direcionar o desenvolvimento da cidade (NEVES, 2015).

Diante do cenário de crescimento urbano identificado em Pato Branco, o presente estudo analisou a evolução urbana do município, identificando a distribuição de equipamentos urbanos comunitários e confrontando os resultados encontrados com a classificação por faixas de renda. Através da sobreposição de diferentes mapas em software gráfico, foram registradas disparidades existentes entre as regiões da malha urbana do município, corroborando o cenário de crescimento geográfico desigual descrito na literatura.

## METODOLOGIA

O município de Pato Branco está localizado no sudoeste do estado do Paraná (Figura 1), conta com aproximadamente 538 km<sup>2</sup> de área territorial e cerca de 72 370 habitantes conforme o último censo realizado (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010), dos quais aproximadamente 94% residem na zona urbana. Sua economia é historicamente baseada na produção agrícola e atualmente complementada por atividades de comércio e prestação de serviços, com destaque para as áreas de saúde, educação e tecnologia, consolidadas por meio do intenso crescimento demográfico experimentado a partir da década de 1950 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010; KUNEN et al., 2019).

Figura 1 – Mapa de localização do município de Pato Branco – PR



Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

O rápido desenvolvimento do município, bem como seus elevados índices de qualidade de vida (IBGE, 2010), suscitam investigações do cenário existente, no intuito de contribuir para discussões acerca do planejamento urbano local e regional. Inicialmente foram consultados artigos científicos e literaturas que abordam a temática da expansão urbana, da influência da propriedade privada e



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

o que a cerca na produção da cidade, e conseqüentemente, do uso de equipamentos urbanos comunitários para a valorização de determinadas regiões (HARVEY, 2006; AMORIM, 2011; CARLOS, 2015; NEVES, 2015). De modo complementar, buscou-se indicações do referido panorama no espaço patobranquense, como retratado no trabalho de Kunen et al. (2019).

Para a elaboração de informações complementares aos estudos do município e a comparação dos resultados encontrados com as proposições dos autores consultados, foram utilizados mapas temáticos municipais de 2006, desenvolvidos para a revisão do Plano Diretor (PD)<sup>1</sup> e o Mapa Base do município de 2017, obtidos através da Secretaria de Planejamento Urbano.

Considerando os dados disponíveis, foi realizada a sobreposição das manchas identificadas no mapa de evolução urbana entre os anos de 2000 a 2007, com o traçado urbano do Mapa Base de Pato Branco de 2017, permitindo a identificação das áreas expandidas. Para a etapa de identificação dos equipamentos urbanos comunitários, foram sobrepostos os mapas de equipamentos urbanos, bem como de equipamentos de saúde e educação, respectivamente, todos datados de 2006. Buscou-se reduzir a defasagem de dados através da adição de obras e equipamentos comunitários recentes informados pela Prefeitura Municipal, assim como a verificação do posicionamento dos referidos no software de pesquisa geográfica Google Earth.

Utilizou-se o levantamento disponível no Mapa Base de Pato Branco 2017 para a marcação dos lotes identificados como portadores de equipamentos, e a finalização do processamento foi novamente realizado em software gráfico. O terceiro cruzamento referiu-se a sobreposição das informações coletadas na etapa anterior, alusivas aos equipamentos urbanos comunitários identificados no perímetro urbano, com a demarcação de distribuição apresentada no mapa temático de renda, datado de 2006. Apesar da lacuna temporal existente, a manutenção das premissas do zoneamento municipal aponta para uma provável sustentação das características gerais de faixa de renda nas áreas retratadas.

## A PROPRIEDADE PRIVADA E A PRODUÇÃO DA CIDADE

A aproximação de questões referentes à cidade na atualidade pressupõe o reconhecimento do capitalismo como sistema econômico vigente e hegemônico, em que a produção do espaço, em especial o urbano, não apenas reflete, mas constitui e reforça sua existência (AMORIM, 2011). Ou seja, a propriedade do solo como ativo financeiro serve a esse sistema, e sua atuação como reproduzidor social pode ser identificado, por exemplo, quando sua exploração pressiona e molda a produção da cidade (CARLOS, 2015). Portanto, a financeirização da propriedade privada, nessa perspectiva circunscrita a um produto imobiliário, torna-se o estímulo da sua própria especulação, em que o preço incorpora a valorização acumulada do bem em si ao longo do tempo, assim como absorve o montante específico dos usos distribuídos e equipamentos próximos disponíveis (AMORIM, 2011; CARLOS, 2015).

Diante da concepção da terra como um ativo, é estabelecida, por conseguinte, a regência da volatilidade característica dos movimentos de valorização mercadológica. Sob essa ótica, o interesse do capital se direciona de acordo com a expectativa de lucro, se afastando, assim, de áreas pouco valorizadas e se aproximando de locais que dispõem de probabilidades de



OBSERVADR

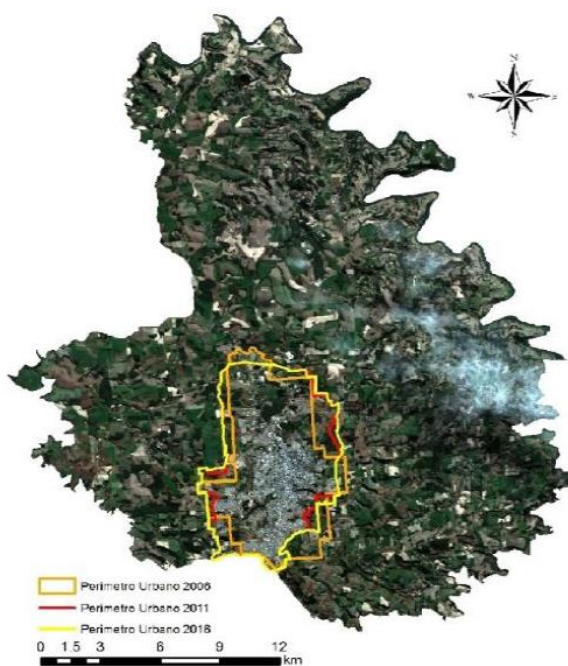




maximização (AMORIM, 2011). Tal dinâmica concretiza a possibilidade de direcionamento do planejamento urbano, que por suposição, objetiva o ordenamento territorial e o bem-estar da população (AMORIM, 2011; NEVES, 2015). Contudo, a própria condição oscilante do interesse do mercado condiciona a efetivação apenas parcial dos pressupostos supracitados (CARLOS, 2015), gerando o panorama descrito por Harvey (2006) como desenvolvimento geográfico desigual.

A característica de diversidade econômica observada em Pato Branco alimenta, juntamente com outros fatores, o crescimento da área urbana que ocorre dentro da delimitação do perímetro urbano. A definição do mesmo se concretiza através das diretrizes contidas no Plano Diretor Municipal, e as modificações no traçado do perímetro urbano do local de estudo entre 2006 e 2016, encontram-se retratadas na Figura 2.

Figura 2 – Mapa do município de Pato Branco – PR e delimitações do perímetro urbano referente aos anos de 2006, 2011 e 2016.



Fonte: KUNEN et al. (2019, p. 690).

Através da Figura 2 é possível identificar que entre os anos de 2006 a 2011 a delimitação do perímetro urbano foi reduzida na região sul e ampliada nas regiões norte e leste (KUNEN et al., 2019). Ainda na mesma figura, é demonstrado o posicionamento da malha urbana de Pato Branco em relação ao território do município, ou seja, o perímetro da cidade percorre a borda limítrofe municipal em sua região sul, o que representa uma barreira ao crescimento desta área. O perfil da malha predominantemente estruturado no eixo norte-sul acompanha a conformação topográfica das bacias hidrográficas presentes no local, o que ressalta um menor aproveitamento das regiões leste e oeste, e consequente caráter longilíneo do mapa (KUNEN et al., 2019).



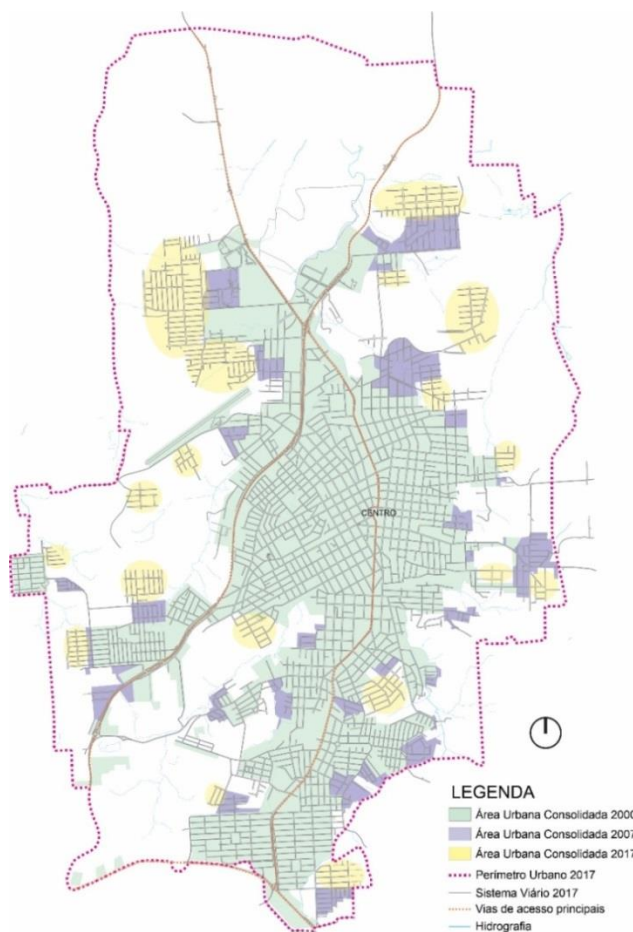
# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A premissa de densificação representa outro aspecto contraditório do crescimento urbano, uma vez que a concentração e sobreposição de atividades potencializa a realização do ciclo do capital. Resguardadas as particularidades de cada arranjo urbano-territorial, esse movimento comum tende a tornar a parcela de solo onde se estabelece a referida concentração rara e disputada, gerando a expulsão da finalidade de habitação para regiões periféricas e estimulando o que, no âmbito do planejamento da cidade, concerne à ampliação do perímetro urbano (CARLOS, 2015). A antítese, portanto, alude ao processo de consolidação de uma centralidade que acaba por fomentar o espraiamento da malha urbanizada, e assim, a constante busca por novos espaços passíveis de especulação se encontra com a possibilidade de fomento derivada do planejamento territorial.

O comportamento relativo ao crescimento urbano de Pato Branco entre os anos de 2000 e 2017 pode ser observado na Figura 3, onde as áreas na cor verde demonstram a malha urbana consolidada no município até o ano 2000, as manchas roxas representam os espaços ocupados entre a referida data e 2007, constando em amarelo as regiões expandidas de 2007 a 2017.

Figura 3 – Mapa da evolução urbana de Pato Branco – PR de 2000 a 2017



Fonte: Modificada de Mapa de Expansão da Urbana 2000-2007 (2020).





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Apesar do formato predominantemente longilíneo da malha urbana, as demarcações da Figura 3 para os anos de 2000 a 2007 demonstraram um crescimento relativamente homogêneo considerando as diferentes regiões. A partir de 2007, porém, verificou-se uma intensificação na expansão dos bairros, especialmente da região norte, consolidando o espraiamento do tecido urbano no território, indicado por Carlos (2015).

Entre as dificuldades atreladas à expansão, usualmente se destacam a distância e a falta de serviços básicos, mas que quando suplantadas, transformam a parcela de solo em questão em ativo imobiliário capaz de cumprir com o objetivo da circulação de capital (AMORIM, 2011). Cabe ressaltar que essa superação é geralmente vinculada a aportes públicos, através da instalação de infraestruturas mínimas solicitadas pela Lei Federal nº 9.785, como viária e hidrossanitária, bem como a destinação de equipamentos de uso comunitário, o que converge novamente para a área de planejamento e, como abordado anteriormente, influencia no valor final do produto que é a propriedade privada.

No caso de Pato Branco, entre os anos de 2011 e 2016, foram aprovados 3.832 lotes, distribuídos em 47 loteamentos, conforme dados do cadastro municipal. Essa concentração de parcelamentos conformou o montante total de 10 588 lotes vagos registrados no ano de 2016, ocasionando uma taxa de 25% das unidades existentes no município em situação de vacância (KUNEN et al., 2019). Essa escalada no número de unidades também é perceptível na Figura 03, que demonstra um aumento significativo da malha consolidada entre 2007 e 2017.

A taxa de crescimento geométrico do município de Pato Branco, estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), é de 1,52%, o que equivale a um acréscimo de 1100 pessoas por ano. Supondo hipoteticamente que cada um desses novos moradores efetivasse a compra de um lote, ainda assim, o número de unidades disponíveis no ano de 2016 atenderia a referida demanda fictícia por 9,63 anos. Portanto, a proporção relatada não apresenta justificativa efetiva, especialmente quando confrontados os investimentos necessários para a sua consolidação, o que indica concordância do panorama local com a prerrogativa supracitada de Amorim (2011).

## **INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS URBANOS COMUNITÁRIOS: UMA POTENCIALIDADE**

A implantação de equipamentos urbanos comunitários, usualmente tocantes ao poder público, pode ser empregada como uma ferramenta de ordenamento territorial e gestão social, pois apresenta potencial de promover o desenvolvimento de determinadas regiões (NEVES, 2015). Na legislação federal equipamentos urbanos comunitários são definidos como “instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública, abastecimento, serviços funerários e congêneres” (BRASIL, 2010, art. 2º, § 2º). É assegurado ainda pela Lei Federal nº 9.785 a destinação de espaços para tais equipamentos, quando do parcelamento de novas áreas, proporcionais à densidade de ocupação prevista no local pelo plano diretor ou nos parâmetros do zoneamento municipal. Contudo, a falta de critérios na instalação desses equipamentos pode ocasionar investimentos desproporcionais e o conseqüente favorecimento de áreas específicas, tornando a produção da cidade um meio fomentador da valorização seletiva (NEVES, 2015).



OBSERVADR

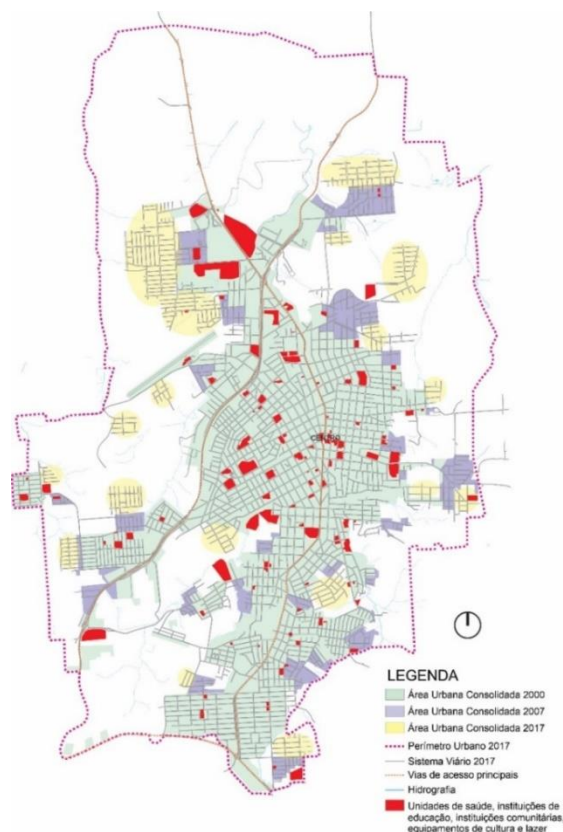




Em resposta à saturação da região central anteriormente abordada e aos interesses de expansão retratados por Amorim (2011), Carlos (2015) e Neves (2015), forma-se em determinado momento da progressão da cidade um panorama que propicia o processo de descentralização, através da constituição de novas centralidades (ALVES, 2011). Desse modo, a implementação de um equipamento nos referidos moldes, como um parque público, por exemplo, representa apoio ao bem-estar social e impacta significativamente em seu entorno (NEVES, 2015). Outra tipologia de empreendimento que impacta o desenvolvimento da área ao seu redor concerne a empreendimentos privados, como centros comerciais ou *shoppings centers*, que são frequentemente inseridos em regiões de alto poder aquisitivo, ou próximo de rodovias, onde exista a possibilidade de área a expandir (ALVES, 2011).

Na Figura 4 está representado o posicionamento de equipamentos urbanos comunitários no município de Pato Branco, a exemplo de unidades de ensino e de saúde, instituições, clubes, praças e parques, sobre a hierarquia de expansão abordada anteriormente. A proporção da marcação do equipamento equivale à área aproximada do lote que abriga a referida estrutura.

Figura 4 – Mapa da evolução urbana de 2000 a 2017 e distribuição de equipamentos urbanos comunitários em Pato Branco - PR



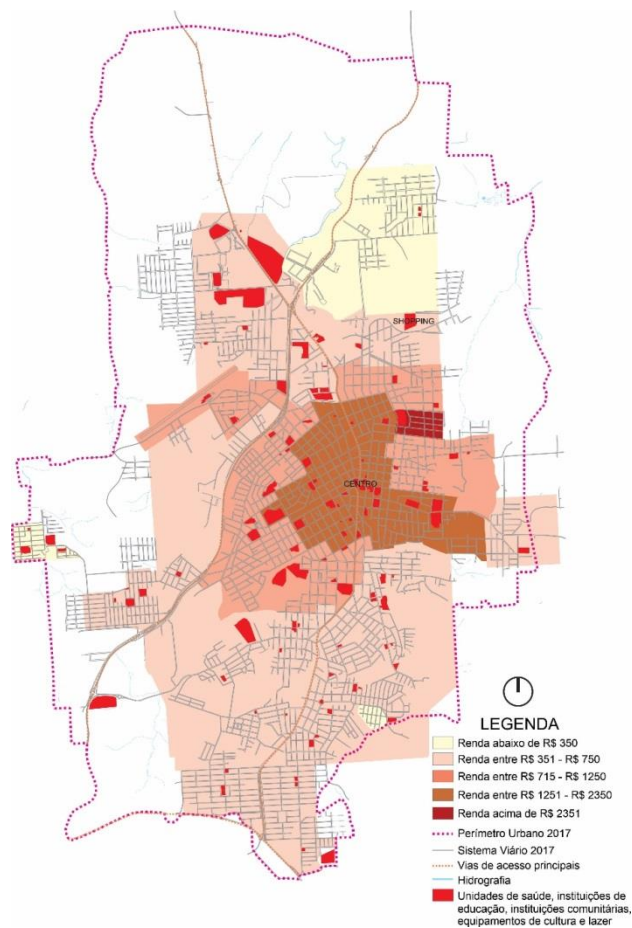
Fonte: Modificada de Mapa de Expansão Urbana 2000-2007 e Mapa de Equipamentos Públicos (2020).



O posicionamento dos equipamentos representado na Figura 4 apontou para um desequilíbrio, tanto em número quanto em área proporcional, das regiões norte e central, especialmente para o sul. O recente crescimento da porção noroeste, atrelado ao número de equipamentos disponíveis, pode indicar o desenvolvimento de uma nova centralidade (ALVES, 2011) na referida área, assim como sugere um estímulo à orientação do crescimento e valorização da mesma (NEVES, 2015). Além disso, os espaços vazios disponíveis dentro do perímetro urbano também reforçam esse direcionamento.

A última comparação proposta neste estudo abrangeu a sobreposição dos equipamentos urbanos comunitários e as faixas de classificação por renda (PATO BRANCO, 2006), retratados na Figura 5.

Figura 5 – Mapa da distribuição de equipamentos urbanos comunitários e das faixas de classificação por renda no município de Pato Branco – PR



Fonte: Modificada de Mapa de Equipamentos Públicos e Mapa de Classificação por Renda (2020).

O resultado da Figura 5 demonstrou a concentração de equipamentos urbanos comunitários nas áreas de renda média a alta, retratando o desequilíbrio geográfico de Harvey (2006). A distribuição



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

também sugere concordância com o cenário descrito por Amorim (2011), em que a produção do solo se direciona para áreas que possuam potencial de valorização, no caso de Pato Branco, especialmente na região norte.

Outro ponto de interesse refere-se ao posicionamento característico de um *shopping center*, retratado por Alves (2011), e corroborado no município, pois a mancha referente a este equipamento se localiza a nordeste do mapa, no limite da mancha de renda intermediária, mas ainda próxima dos bairros de maior poder aquisitivo e com possibilidade de expansão para leste. Além disso, a categoria do zoneamento foi alterada nas proximidades deste equipamento, transformando a área de zona residencial (ZR-3) em zona de expansão central (ZC-1), concedendo assim, entre outros aspectos, um aumento expressivo no coeficiente de aproveitamento e no número de pavimentos. A intervenção sugere a concordância aos pressupostos de Carlos (2015) e Neves (2015) de que a instalação de um equipamento pode pressionar e moldar o crescimento da cidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento na primeira década de 2000 foi em menor escala e mais homogêneo do que na década seguinte, onde a região norte expandiu em proporção visivelmente maior do que a região sul. Entre as hipóteses apuradas, a limitação de território na porção sul pode ser um dos fatores que dificultam o crescimento da área.

O número de lotes vagos disponíveis no ano de 2016 demonstrou atender a demanda de crescimento do município por, no mínimo, cerca de 10 anos, sugerindo uma possível saturação do mercado imobiliário. Além disso, a região noroeste de Pato Branco apresenta características de uma nova centralidade em formação, concentrando equipamentos urbanos comunitários, bem como áreas favoráveis à expansão dentro do perímetro urbano.

Em relação aos equipamentos urbanos comunitários disponíveis na cidade de Pato Branco, foi possível constatar a disparidade existente, tanto em área quanto em número de unidades, especialmente entre as regiões do centro e norte, comparadas com o sul. Ao avaliar essa distribuição também em relação à faixa de renda, novamente as regiões de classificação intermediária e alta dispõem de mais opções.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Lidiane Aparecida. Reestruturação urbana e criação de novas centralidades: considerações sobre os shoppings centers. **Revista Caminhos de Geografia**, Minas Gerais, v. 12, n. 37, mar/2011, p. 171 – 184, 2011. Disponível em <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/16395>. Acesso em: 27 jun. 2020.

AMORIN, Wagner Vinicius. Reestruturação urbana e valorização imobiliária em londrina – PR. **Revista da ANPEGE** (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia), v. 7, n. 7, p. 13-29, jan./jul. 2011.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BRASIL. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 jan. 1999. Seção 1, p. 5. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9785.htm). Acesso em: 25 jun. 2020

BRASIL. Decreto nº 7.341, de 22 de outubro de 2010. Regulamenta a Lei no 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas urbanas situadas em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar no 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 out. 2010. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7341.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7341.htm). Acesso em: 25 jun. 2020.

CARLOS, A. F. A. A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. In: CARLOS, Ana Fani A. *et al.* (org). **Crise urbana**. São Paulo: Ed. Contexto; p. 25-35, 2015. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002803152>. Acesso em: 20 jun. 2020.

GOOGLE. **Google Earth website**. Disponível em: <https://www.google.com.br/intl/pt-BR/earth/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades. **Panorama de Pato Branco**. 2010. Disponível em: [https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/pato-branco/panorama\\_](https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/pato-branco/panorama_). Acesso em: 20 jun. 2020.

KUNEN, Adriana *et al.* Contextualização do desenvolvimento urbano do município de Pato Branco-PR nos últimos dez anos a partir de dados de sensoriamento remoto. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 12, n. 2, p. 681-696, 2019.

NEVES, Fernando Henrique. Planejamento de equipamentos urbanos comunitários de educação: algumas reflexões. **Cadernos Metrôpole**, v.17, n. 34, p.503-516, 2015.

PATO BRANCO. **Lei Complementar nº 73, de 21 de dezembro de 2017**. Altera categoria do zoneamento. Disponível em: <http://www.patobranco.pr.gov.br/wp-content/uploads/2014/04/Lei-Complementar-73-2017-Altera-Per%C3%ADmetro-Urbano-Shopping-Pato-Branco.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2020.

PATO BRANCO. Prefeitura Municipal. **Secretaria de Planejamento Urbano**. Mapas temáticos, 2006.

---

<sup>1</sup> Cabe ressaltar que atualmente o Plano Diretor de Pato Branco está passando por nova revisão, conforme prazo estabelecido pela normativa, porém, os mapas temáticos atualizados serão disponibilizados para consulta pública apenas quando da finalização do processo.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**EVOLUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS EM POLÍTICAS SOCIAIS NA REGIÃO  
FUNCIONAL 7 E IMPACTOS NO IDESE**

**EVOLUTION OF PUBLIC EXPENDITURE ON SOCIAL POLICIES IN THE REGIÃO  
FUNCIONAL 7 AND IMPACTS ON IDESE**

Felipe Micaíl da Silva SMOLSKI<sup>1</sup>, Edemar ROTTA<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo analisar a evolução dos gastos públicos em políticas sociais e seus impactos sobre o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) para os 77 municípios da Região Funcional 7 (RF-7), do Rio Grande do Sul, no período de 2007 a 2015. Se tem como referência o método empírico analítico, trabalhando com dados secundários obtidos junto à Secretaria do Tesouro Nacional e à Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul. Utiliza-se análises descritivas e, juntamente com os respectivos níveis de correlação de Pearson, estima-se modelos de regressão em dados em painel para o conjunto de municípios da referida região. As evidências mostraram que o Idese dos municípios elevou-se na maioria dos anos da amostra; embora poucos municípios tenham alcançado o alto desenvolvimento (de 0,800 acima), a quantidade neste patamar tem se elevado; que os investimentos em políticas públicas sociais são positivamente correlacionados com o indicador de desenvolvimento na maioria dos municípios da região e; que os impactos da aplicação dos investimentos se apresentaram distintos ao longo do território e com significância estatística em um grupo específico de municípios.

**Palavras-chave:** Políticas públicas sociais. Idese. Dados em painel. Regiões funcionais. Desenvolvimento.

**Abstract:** This article aims to analyze the evolution of public spending on social policies and their impacts on the Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) for the 77 municipalities in Região Funcional 7 (RF-7), in Rio Grande do Sul, in the period from 2007 to 2015. The empirical analytical method is used as a reference, working with secondary data obtained from the Secretaria do Tesouro Nacional and the Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul. Descriptive analyzes are used and, together with respective levels of Pearson's correlation, we estimate regression models in panel data for the set of municipalities in that region. The evidence showed that the Idese of the municipalities increased in most years of the sample; although few municipalities have reached high development (from 0.800 above), the quantity at this level has increased; that investments in social public policies are positively correlated with the development indicator in most municipalities in the region; that the impacts of the investment application were distinct throughout the territory and with statistical significance in a specific group of

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Cerro Largo – RS, Brasil. E-mail: [felipesmolski@hotmail.com](mailto:felipesmolski@hotmail.com).

<sup>2</sup> Doutor e Pós-Doutor em Serviço Social, mestre em Sociologia. Professor do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo, RS – Brasil. E-mail: [erotta@uffs.edu.br](mailto:erotta@uffs.edu.br).



municipalities.

**Keywords:** Social public policies. Idese. Panel data. Functional regions. Development.

## INTRODUÇÃO

Entender as dinâmicas das políticas públicas essenciais para desencadear os processos de desenvolvimento desejados nas sociedades ainda é uma tarefa desafiadora no meio acadêmico. Isto se deve, em parte, ao esforço de utilizar um conceito de desenvolvimento que equilibre a extensão e a intensidade dos atributos necessários para a sua constituição (FONSECA, 2014) e, ademais, a considerar o processo histórico das sociedades, suas estratégias de desenvolvimento e as relações com as demandas subjacentes da população (PREBISCH, 1962; SEN, 2000; BRESSER-PEREIRA, 2006).

No campo de estudos do desenvolvimento regional, que emerge como uma alternativa teórica ao pensamento hegemônico liberal resultante dos processos de reestruturação produtiva (ROTTA, 2007), alguns desafios são impostos aos pesquisadores quanto às explicações acerca do desenvolvimento diferenciado de formações sociais locais-regionais. Entre os mesmos pode-se destacar o desafio de compreender os motivos que levam municípios, no mesmo espaço territorial, a logrem desempenhos discrepantes (BOTH et al., 2017), considerando os mesmos períodos temporais; os indicadores e os principais entraves ao desenvolvimento local e regional (POLLETO et al., 2016); o impacto de políticas públicas homogêneas realizadas através dos municípios (BERNARDINI; KANG; WINK JÚNIOR, 2015); a realidade socioeconômica de forma multidimensional (MARGUTI et al., 2017; ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017); entre outros.

Este artigo objetiva efetuar uma análise da relação entre os gastos<sup>3</sup> públicos em políticas sociais e o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) dos municípios da Região Funcional 7 (RF-7)<sup>4</sup> do Estado do Rio Grande do Sul, durante o período de 2007 a 2015, utilizando a análise de correlação e modelos econométricos de regressão de dados em painel. Insere-se nos estudos que vem se desenvolvendo no âmbito da Universidade Federal da Fronteira Sul em seu Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas, com colaboração da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) e do Programa de Apoio à Pós-Graduação

<sup>3</sup> Embora não se concorde com a expressão gasto para designar os valores monetários aplicados nas políticas sociais, este é o termo utilizado pela contabilidade pública com base na Lei 4.320/1964 e legislações complementares. Entende-se que a expressão investimento traduziria melhor o que representam os valores aplicados nas políticas sociais e seria mais condizente com a ideia que move este estudo por tratar-se de aplicação de recursos públicos em serviços, estruturas e equipamentos que qualificam a vida das pessoas e promovem o desenvolvimento.

<sup>4</sup> As Regiões Funcionais de Planejamento (RFs) foram propostas pelo estudo Rumos 2015, como estratégia de agregação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) para a elaboração do Planejamento Plurianual do estado do Rio Grande do Sul, considerando aspectos econômicos, sociais e ambientais. Os principais critérios para o agrupamento dos Coredes em RFs foram a polarização pelos empregos e as especializações produtivas. Os COREDES foram agregados em nove Regiões Funcionais de Planejamento, definidas pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAN). A Região Funcional 7 integra 4 Coredes: Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial. Compreende 77 municípios situados no Noroeste do Rio Grande do Sul, na divisa com a Argentina. (RIO GRANDE DO SUL, 2015).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

(PROAP-CAPES).

Além dessa introdução, o texto está estruturado em três seções e a conclusão. Na primeira seção desenvolve-se uma reflexão sobre a relação entre desenvolvimento e políticas públicas sociais de modo a expor os pressupostos teóricos que fundamentam a pesquisa. Na segunda seção apresenta-se a proposta metodológica que orienta o estudo. Na terceira, expõe-se os principais resultados alcançados, considerando os pressupostos teóricos e os dados disponíveis. Na conclusão apontam-se algumas evidências constatadas e alguns desafios que podem evocar novas pesquisas.

## DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Nesta subseção se pretende definir as compreensões utilizadas na realização da pesquisa e que são os referenciais básicos para a análise das relações entre desenvolvimento e políticas públicas sociais. Contudo, não é intenção deste artigo fazer uma revisão teórica a respeito dos conceitos que aqui serão utilizados, pois já existe literatura consolidada<sup>5</sup> a respeito dos mesmos.

A relação entre desenvolvimento e políticas públicas sociais tornou-se mais evidente a partir das últimas décadas do século XX quando os indicadores tradicionais, especialmente o PIB *per capita*, utilizados até então para aferir o desenvolvimento de um país, região ou município passaram a ser vistos como insuficientes, demandando a inclusão de fatores relacionados aos aspectos socioculturais, político-institucionais, históricos, demográficos, territoriais, ambientais, entre outros. A afirmação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), bem como a proposição de modelos mais complexos (VEIGA, 2005) para mensurar o desenvolvimento introduziram outras variáveis na análise, grande parte destas relacionadas diretamente com as políticas públicas e/ou as políticas sociais.

As reflexões sobre o desenvolvimento, a partir de múltiplos olhares, diferentes lugares e diversas perspectivas teóricas vem gerando profícuas discussões acadêmicas nas mais variadas áreas do conhecimento. Na visão de Siedenberg (2003, p. 67) “poucos conceitos contribuíram tanto para a aproximação das diversas áreas, ou seja, para a interdisciplinaridade das Ciências Sociais, quanto o conceito de desenvolvimento”. De igual forma, interessa às sociedades descobrirem o papel das políticas públicas para promover o desenvolvimento almejado.

O conceito de desenvolvimento passa a ser aplicado às sociedades humanas a partir das primeiras décadas do século XX<sup>6</sup> na tentativa de superar a desgastada ideia de progresso (ROTTA, 2007).

<sup>5</sup> Sobre o tema do desenvolvimento pode-se consultar Furtado (1983 e 2000), Pochmann (2004), Veiga (2005), Rotta (2007), Harvey (2011), Calistre, Biancareli e Cintra (2014), entre outros. Sobre o tema das políticas públicas sociais pode-se consultar Faleiros (2000), Behring (2006), Behring e Boschetti (2010), Castro (2012), Silva (2014), entre outros. Sobre Fundo Público e Orçamento Público pode-se consultar Salvador (2010 e 2012), Pfeifer (2014), Varela, Martins e Corrar (2009); Carvalho (2007); entre outros.

<sup>6</sup> “Atribui-se ao discurso de posse (para o seu segundo mandato) do Presidente Norte-Americano Harry S. Truman, proferido em 20 de janeiro de 1949, uma verdadeira virada no conceito de desenvolvimento utilizado até então. Ele inaugura a “era do desenvolvimento” (SACHS, 2000), ou seja, uma nova fase da humanidade, no imediato pós 2ª Guerra, onde os diversos países do mundo teriam a possibilidade de alcançar o estágio em que se encontravam as modernas sociedades industriais. Para isso bastava que seguissem seus exemplos”. (ROTTA, 2007, p. 54).



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Mesmo que se propondo a avançar para além da dimensão econômica, incorporando a justiça social e a democracia, a ideia manteve-se colonizada pela mesma, pelo menos até a década de 1980. Os estudos sobre a insustentabilidade dos modelos capitalista e socialista, as conferências mundiais sobre desenvolvimento e meio ambiente, a crise do capitalismo e do socialismo real e o consequente processo de reestruturação produtiva abriram espaços para a reflexão sobre as propostas de desenvolvimento para as diferentes sociedades.

Nestes espaços é que ganham corpo as reflexões em torno da sustentabilidade em suas múltiplas dimensões, do desenvolvimento desigual, do subdesenvolvimento, dos direitos humanos, dos direitos sociais, do papel do Estado, da sociedade civil e dos mercados, da exclusão social, da concentração de renda, do desemprego, das desigualdades, entre outros (LISBOA, 1996; SACHS, 1998; DUPAS, 2007). Na década de 1990 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) consolida a criação do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, que tenta incorporar a complexidade dos processos de desenvolvimento a partir de um índice sintético que considera as medidas de privação das dimensões da expectativa de vida, educação e renda das sociedades (UNPD, 1990).

Em meio a este debate Amartya Sen (2000) desenvolve uma metodologia para avaliação de estratégias em desenvolvimento, instituições e políticas públicas, denominada abordagem das capacidades humanas (PINHEIRO, 2012). O autor considera que o foco de avaliação deve concentrar-se nas liberdades individuais, ao contrário das abordagens tradicionais de desenvolvimento que recaem sobre a renda, riqueza e produção. Para Sen (2000) a ampliação das capacidades individuais é o princípio do desenvolvimento e a orientação das políticas públicas. Isto implica elevações tanto nas liberdades substantivas (fins – evitar a fome, as doenças e a morte, possibilidade de alfabetizar-se, não ser censurado, etc), como nas liberdades instrumentais (meios – liberdades políticas, disponibilidades econômicas, oportunidades sociais, garantia de transparência e proteção social).

Na perspectiva do IDH e dos estudos desenvolvidos por Amartya Sen, emergem novas propostas<sup>7</sup> de aferir o desenvolvimento que carregam compreensões do mesmo muito além da centralidade no econômico, incorporando múltiplas variáveis ligadas às mais diversas dimensões da vida. Conforme Veiga (2005), o IDH e as novas propostas que emergiram a partir dele, entre elas destaca-se neste estudo o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), acabaram consolidando a ideia de que

[...] só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida. E são quatro as mais elementares: ter uma vida longa e saudável, ser

<sup>7</sup> Como é o caso do índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), o DNA-Brasil, o Índice de Desenvolvimento Social (IDS), o Atlas da Exclusão Social, o Índice de Sustentabilidade Ambiental (ESI), o Índice de Bem-estar de Prescott Allen, a Pegada Ecológica, o Environmental Degradation Index (IDI), o Living Planet Index (LPI), o Humanity's Ecological Footprint (HEF), o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), o Índice Iparde de Desenvolvimento Municipal (IPDM), entre outros. Maiores detalhes sobre esses indicadores podem ser encontrados em Veiga (2005) e Oliveira (2013).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

instruído, ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade (VEIGA, 2005, p. 85).

O Idese foi criado, em 2003, pela Fundação de Economia e Estatística do estado do Rio Grande do Sul (FEE) a partir da experiência acumulada de “dois outros índices que o antecederam no sistema estadual de indicadores sociais: o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) e o Índice Social Municipal Ampliado (ISMA)” (OLIVEIRA, 2013, p. 12). Seguindo proposta semelhante ao IDH, o Idese é um índice multidimensional que trabalha com 12 indicadores, divididos em três blocos: educação, renda e saúde. Com revisões permanentes de sua metodologia<sup>8</sup>, em razão das constantes renovações das bases de dados e das dinâmicas sociais, ele tem como objetivo mensurar o nível de desenvolvimento dos municípios, das regiões do Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e do Estado, no sentido de fornecer informações capazes de orientar e subsidiar os governos e a sociedade civil na formulação de políticas públicas e propostas de desenvolvimento.

A consolidação da visão multidimensional do desenvolvimento e a produção de indicadores capazes de aferi-la foi fundamental para a afirmação de um espaço importante para as políticas públicas sociais nas discussões sobre o mesmo. Para Castro e Oliveira (2014, p. 22) as políticas públicas podem ser entendidas como o “conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo”. No conjunto das políticas públicas, as de cunho social procuram viabilizar a oferta de bens e serviços, as transferências de renda e a regulação de elementos do mercado, visando garantir a proteção e a promoção social (CASTRO, 2012).

A tradição de estudos sobre as políticas sociais deixa evidente que elas nascem, se fortalecem e se consolidam no cenário internacional como respostas da sociedade organizada, especialmente através da ação do Estado, ao conjunto de necessidades sociais humanas (PFEIFER, 2014). Construídas e reconstruídas historicamente, a partir do “grau de desenvolvimento das sociedades” e do jogo de forças presente em dado contexto histórico, as políticas sociais são elementos fundamentais para identificar e/ou orientar projetos de desenvolvimento (ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017).

Para implantar as políticas públicas sociais, o Estado pode fazer uso de um conjunto de recursos que possui a sua disposição para intervir na economia e nas demais dimensões de organização da sociedade, que Salvador (2012) denomina de “fundo público”, tais como a política monetária, fiscal e tributária, as empresas públicas e o orçamento público. Trata-se de parte do trabalho excedente que o Estado se apropria a fim de desempenhar as suas múltiplas funções (BEHRING, 2010). É claro que a forma como ele faz isso, os mecanismos que utiliza, os objetivos que estabelece e a intencionalidade com que atua estão diretamente ligados aos interesses de classe e às negociações que são estabelecidas nas mais variadas e amplas arenas de disputa presentes na configuração de cada sociedade, em cada momento histórico.

<sup>8</sup> Detalhes sobre o processo histórico de sua constituição e das revisões metodológicas ao longo de sua vigência podem ser consultados em FEE (2003), Oliveira (2013) e Kang et al. (2014).



No caso deste estudo, o foco da ação do Estado se volta para o orçamento público disponível aos gestores municipais para ser aplicado na implantação das políticas públicas sociais. Orçamento decorrente de receitas próprias ou transferidas pelas demais instâncias da federação. Carvalho (2007) refere que o orçamento público é um instrumento de planejamento adotado pela administração pública, em todas as unidades da federação e esferas de poder, no sentido de estimar as receitas e definir as despesas, em determinado exercício financeiro, buscando garantir a continuidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade dos serviços prestados.

### PROPOSTA METODOLÓGICA EMPREGADA

O presente trabalho objetiva efetuar uma análise da correlação dos “gastos” em políticas sociais realizados pelos 77 municípios da RF-7, no período de 2007 a 2015 com os respectivos Idese, utilizando os níveis de correlação para estimar o impacto destes “gastos” no nível de desenvolvimento dos locais com a técnica de regressão de dados em painel. Toma-se como referência este período em razão da disponibilidade dos dados do Idese na mesma série histórica e metodologia, permitindo estabelecer as correlações com os recursos aplicados em políticas sociais.

Para cumprir o objetivo proposto, em um primeiro momento serão efetuadas análises descritivas e calculadas as correlações entre o Idese dos municípios e seus respectivos montantes aplicados em Políticas Sociais. O coeficiente de correlação de Pearson é encontrado retirando os efeitos de cada uma das variáveis sobre a covariância, dividindo-se esta pelos desvios-padrão das variáveis a serem analisadas (SARTORIS, 2003). Os valores do coeficiente de correlação podem ser interpretados como percentual e variam entre -1 e 1, apresentando esta configuração quando duas variáveis possuem relação exata, negativa ou positivamente.

Quadro 1 – Intervalos de Correlação e Magnitude do Coeficiente

Correlação	Magnitude da Correlação
$0,0 <  r  \leq 0,3$	Correlação Fraca
$0,3 <  r  \leq 0,7$	Correlação Moderada
$0,7 <  r  \leq 1,0$	Correlação Forte

Fonte: Adaptado de Sicsú e Dana (2012).

Municípios com coeficientes de correlação ( $r$ ) entre 0,0 e 0,3 serão classificados com Correlação Fraca, positiva ou negativa; correlações entre 0,3 e 0,7 serão classificadas como Correlações Moderadas e, coeficientes de 0,7 a 1,0 serão classificados como Correlação Forte. Contudo, cabe ressaltar que embora existam coeficientes de correlação baixos entre as variáveis, isto não significa que estas estejam dissociadas e; a correlação de duas variáveis não significa causa (SICSÚ; DANA, 2012).

Com a análise de correlação efetuada, serão realizadas as regressões de dados em painel, com a finalidade de inferir o impacto dos montantes aplicados em Políticas Sociais no Idese. Para isto, serão formados subgrupos de municípios de acordo com a sua intensidade de correlação, juntamente com a análise para o grupo de todos os municípios.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As variáveis utilizadas neste estudo constam no Quadro 2, sendo que variável dependente deste estudo é o IDESE (Índice de Desenvolvimento Socioeconômico) de cada município para os anos de 2007 a 2015. Importante mencionar que todas as regressões são efetuadas com os dados em primeiras diferenças ( $Dif$ ) para 1 período e em formato de logaritmo natural ( $Ln$ ) pois conduz a um melhor ajustamento do modelo aos testes de estacionariedade e normalidade exigidos.

Quadro 2 – Variáveis selecionadas para análise, descrição e fontes de coleta

	Dados		Fonte
Variável Dependente	IDESE $Dif Ln$	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico	FEE (2017)
Variáveis Independentes	POL.SOCIAIS.PERCAP $Dif Ln$	“Gastos” em Políticas Sociais / População residente	BRASIL (2017), IBGE (2015)
	POPULACAO $Dif Ln$	População residente	IBGE (2015)
	TRIBUTOS.EST $Dif Ln$	Transferências de Tributos Estaduais	FEE (2017)
	TRIBUTOS.FED $Dif Ln$	Transferências de Tributos Federais	FEE (2017)
	ANO	O ano dos dados da amostra	-

Fonte: Elaborado pelos autores.

A variável POL.SOCIAIS.PERCAP representa o montante de “gastos” sociais *per capita* para cada município. As áreas de políticas sociais selecionadas são as de educação, cultura, saúde, saneamento, habitação, urbanismo, previdência, assistência social e trabalho. Entende-se que estas representam a quase totalidade (mais de 90%) dos recursos do fundo público aplicado em políticas sociais nos municípios da região. Os dados foram coletados a partir das planilhas “gasto por função”, disponíveis na base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional<sup>9</sup> e atualizados para 31 de outubro de 2016, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), a fim de possibilitar comparações e análises. Para padronizar os comparativos, trabalhou-se com os “gastos” *per capita*, tomando como referência a população residente estimada pelo IBGE para o Tribunal de Contas da União, para 2015.

Foram incluídas variáveis independentes de controle POPULACAO, TRIBUTOS.EST, TRIBUTOS.FED e ANO, a fim de monitorar os possíveis impactos destes indicadores sobre o Idese dos municípios. Desta forma, será possível mensurar, adicionalmente, a significância estatística do impacto da variação do Idese em cada ano do estudo, bem como da movimentação populacional e da variação das transferências de tributos estaduais e federais aos municípios sobre o índice.

Para que os coeficientes das regressões fossem estimados, foi utilizado o método tradicional dos

<sup>9</sup> Entre os anos de 1997 a 2012 os dados das contas municipais eram disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional através da Finanças Brasil – Dados Contábeis do Municípios (FINBRA). A partir de 2013, o Tesouro Nacional implantou o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI).



Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para dados empilhados em painel, sendo comparado então com o método de painel de Efeitos Fixos e painel de Efeitos Aleatórios para determinar qual é o mais adequado. A técnica de regressão de dados em painel foi escolhida pois os mesmos indivíduos (neste caso municípios) são acompanhados ao longo do tempo, levando assim em consideração a combinação de dados em formato de séries temporais com dados em corte transversal, conforme Gujarati e Porter (2011). Ainda segundo os autores, é possível diminuir a colinearidade entre as variáveis com esta técnica, além de ser mais adequada em estudos da dinâmica da mudança e modelos mais complexos.

Formou-se, assim, um painel balanceado com os 77 municípios da amostra em um período de 8 anos (2008 a 2015 em função da transformação em primeiras diferenças) para as análises econométricas de dados em painel. Com relação à modelagem econométrica para os dados em painel, a fórmula geral do modelo MQO se apresenta:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{1it} + \dots + \beta_n X_{nit} + u_{it} \quad (2)$$

Onde  $Y_{it}$  é a variável dependente,  $X_{1it}$  e  $X_{nit}$  são as variáveis independentes,  $\beta_{1it}$  e  $\beta_{nit}$  são os coeficientes,  $u_{it}$  é o termo de erro,  $i$  representa a  $i$ -ésima unidade de corte transversal (ou  $i$ -ésimo município) e  $t$  o  $t$ -ésimo período de tempo. O modelo de Efeitos Fixos, por sua vez, faz com que o intercepto da regressão varie conforme os indivíduos (municípios), mas que o intercepto dos municípios não varie no tempo. Já no modelo de Efeitos Aleatórios, os efeitos dos indivíduos (municípios neste caso) são considerados variáveis aleatórias, ou seja, os municípios possuem um  $\beta_0$  (intercepto) com valor médio comum entre si, sendo que as diferenças entre si estão contidas em um termo de erro não correlacionado com qualquer das variáveis explanatórias (GUJARATI; PORTER, 2011).

Depois de estimadas as equações para os três modelos, é preciso identificar aquele que se julga melhor do ponto de vista econométrico, sendo que isto depende da pressuposição estatística da correlação entre o componente de erro individual ao corte transversal, os erros e os regressores da equação (GUJARATI; PORTER, 2011). Para definir, então, qual é a regressão melhor ajustada utiliza-se o teste de Chow na comparação entre o modelo MQO com o modelo de Efeitos Fixos, sendo que a aceitação da hipótese nula implica em preferência ao modelo MQO. Utiliza-se o teste de Lagrange de Breusch e Pagan (1980) para definir entre os modelos de Efeitos Aleatórios e MQO, sendo que a hipótese nula indica que o modelo MQO é preferível. O teste de Hausman (1978) define com a sua hipótese nula que os estimadores do modelo de Efeitos Fixos e do modelo de Efeitos Aleatórios não diferem entre si e sendo assim o modelo de Efeitos Fixos é preferível.

Em seguida, se testa se o modelo apresenta dependência transversal com o teste de Pesaran (2015), sendo que a hipótese nula indica que o modelo não possui problemas de correlação transversal. O teste de Shapiro-Wilk indica com a aceitação da hipótese nula que a distribuição dos resíduos é normal e o teste de Breusch-Pagan (1979) infere com a aceitação da hipótese nula que há homocedasticidade na distribuição dos resíduos da equação. Por fim, como a regressão em dados em painel apresenta variáveis ao longo do tempo, é preciso verificar se os dados da série possuem estacionariedade, sendo que para isto a aceitação da hipótese alternativa do teste de Dickey-Fuller demonstra que a série temporal é estacionária (GUJARATI; PORTER, 2011)



## ESTABELECENDO ALGUMAS CORRELAÇÕES: POLÍTICAS SOCIAIS E INDICADORES DO IDESE

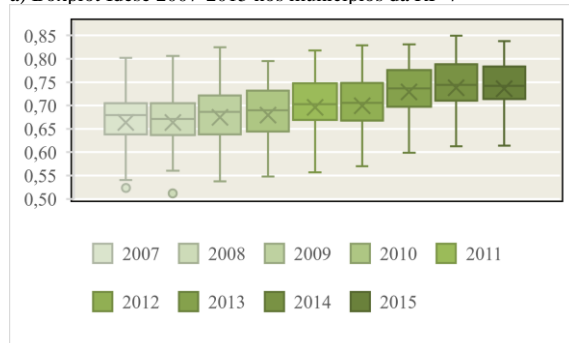
Esta subseção apresenta os principais resultados da pesquisa, iniciando pela análise descritiva das variáveis de interesse, passando posteriormente para a apreciação dos modelos econométricos que visam mensurar os impactos dos investimentos em Políticas Sociais no indicador de desenvolvimento dos municípios.

Analisando a evolução do Idese no período de 2007 a 2015 pela disposição consolidada de todos os municípios da RF-7 (Gráfico 1), observa-se incremento no indicador de desenvolvimento em todas as mensurações (valor mínimo, 1º quartil, mediana, 3º quartil e valor máximo). No primeiro ano de análise até 25% dos municípios possuíam um Idese de até 0,640, passando para 0,721 no ano de 2015. O Idese mínimo passa de 0,5236 para 0,6139 e o máximo evolui de 0,824 para 0,876 no período. Até 75% dos municípios possuíam um Idese de 0,705 em 2007 passando para 0,783 no último ano. Em contrapartida e para fins de comparação, o Idese total do Rio Grande do Sul passou de 0,698 para 0,751 no mesmo período analisado (FEE, 2019).

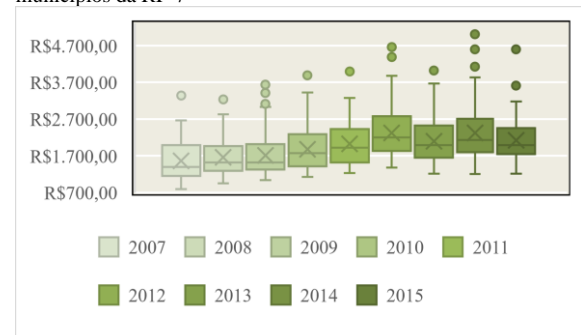
Quanto aos valores aplicados em Políticas Sociais (*per capita*) nos municípios, são observados igualmente incrementos ao longo do período que acompanham os indicadores de desenvolvimento acima apresentados. No geral, o valor mínimo na rubrica passa de R\$793,00 *per capita* em 2007 para R\$1.211,00 em 2015, sendo que o valor máximo apresentado por um município passa de R\$3.340,00 para R\$4.595,00 no período. No primeiro ano da pesquisa, 25% dos municípios aplicam valores até R\$1.151,00. No último ano (2015), esses valores sobem para R\$1.744,00 tendo presente esses mesmos 25% dos municípios. Apesar de, a partir de 2013, a mediana dos valores aplicados em Políticas Sociais sofrer uma contração (de R\$2.202,00 em 2012 para R\$1.991,00 em 2015), nota-se evolução global ao longo do período de análise.

Gráfico 1 – Boxplot do Idese e dos valores *per capita* aplicados em Políticas Sociais, 2007-2015

a) Boxplot Idese 2007-2015 nos municípios da RF-7



b) Boxplot valores aplicados em Políticas Sociais (*per capita*) nos municípios da RF-7



Fonte: Elaborados a partir de FEE (2017) e Brasil (2017).

O valor mínimo do Idese, em 2007, entre os municípios, era de Redentora (0,5236), sendo que, em 2015, o menor índice continuava com este município, no entanto evoluindo para 0,6139. O município que detinha o maior indicador de desenvolvimento em 2007 era Horizontina (0,824), sendo que, em 2015, o município de Bozano alcança este posto (0,876). Em 2015, sete



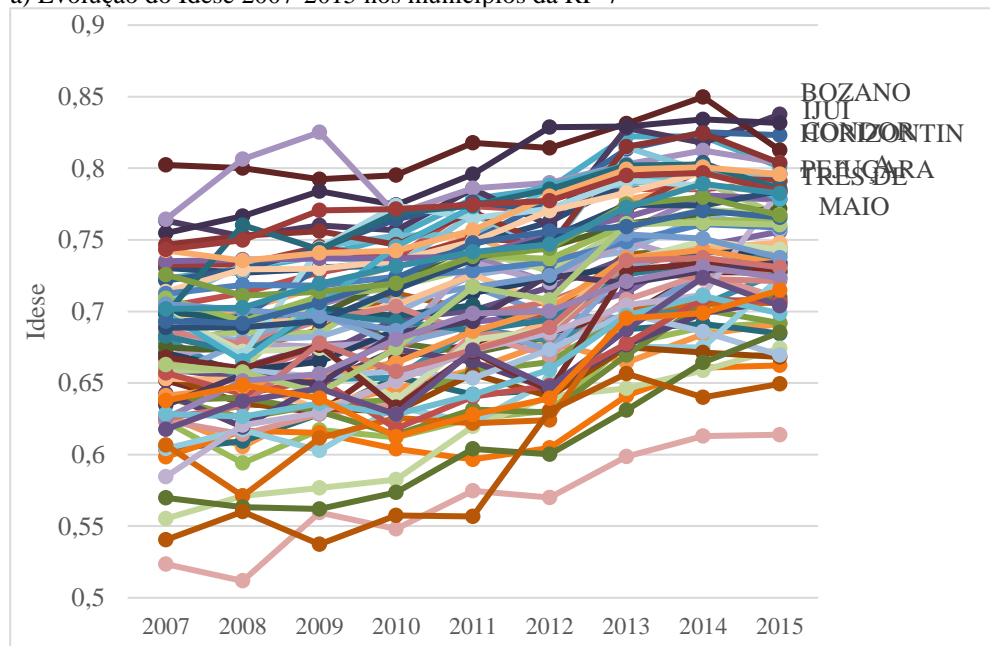
# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

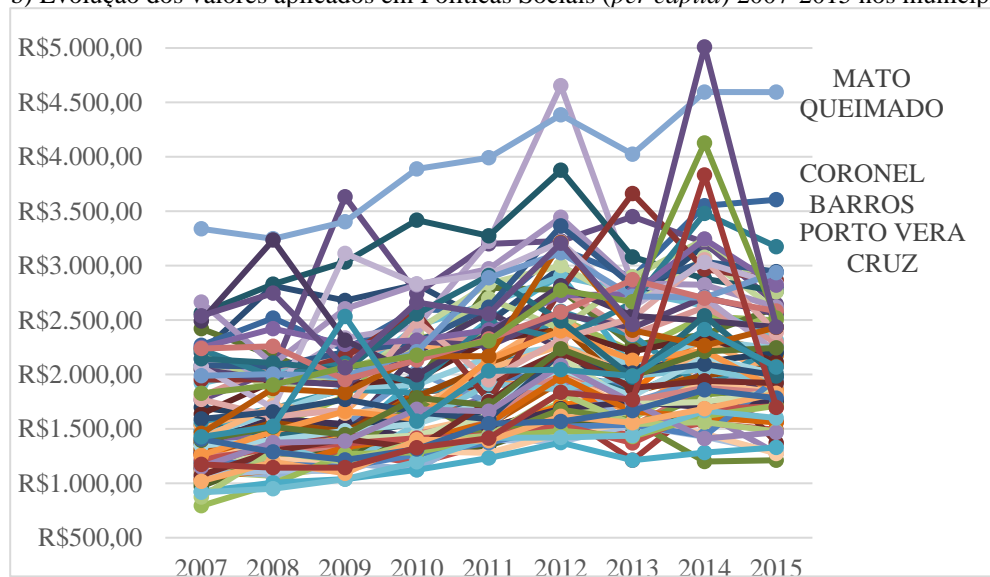
municípios apresentaram alto nível de desenvolvimento, considerando um alto indicador Idese (de 0,800 a cima), sendo eles o município de Bozano (0,8376), Ijuí (0,8316), Condor (0,8230), Horizontina (0,8127), Pejuçara (0,8038), Nova Candelária (0,8036) e Augusto Pestana (0,8009). Assim sendo, o restante dos municípios da região chegou, no ano de 2015, na região daqueles com médio desenvolvimento, ou seja, com Idese de 0,500 a cima.

Gráfico 2 – Evolução do Idese e valores *per capita* aplicados em Políticas Sociais, 2007-2015

a) Evolução do Idese 2007-2015 nos municípios da RF-7



b) Evolução dos valores aplicados em Políticas Sociais (*per capita*) 2007-2015 nos municípios da RF-7



Fonte: Elaborado pelos autores com base em FEE (2017) e Brasil (2017).



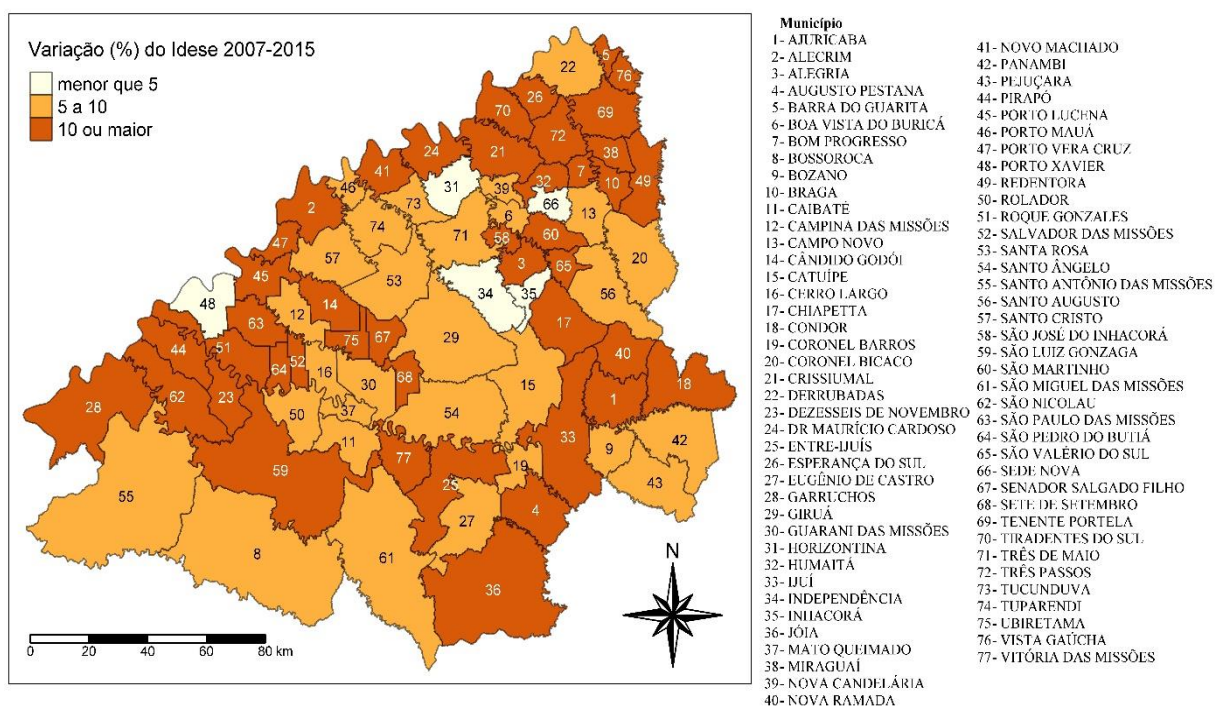
OBSERVADR





Com relação à evolução dos valores *per capita* aplicados em Políticas Sociais (Gráfico 2), o município que investia o menor valor em 2007 era Santo Cristo (R\$792,00), já em 2015 o menor valor investido na rubrica fica com Porto Lucena (R\$1.211,00). Importante ressaltar que, em média, os valores *per capita* aplicados pelos municípios tiveram importante melhora, passando de R\$1.554,00 no primeiro ano, para R\$ 2.120,00 ao final do período. No último ano pesquisado, três municípios se destacam com Investimentos em Políticas Sociais acima de R\$3.000,00: Mato Queimado (R\$4.595,00), Coronel Barros (R\$3.605,00) e Porto Vera Cruz (R\$3.173,00).

Mapa 1 – Evolução do Idese 2007-2015 nos municípios da RF-7



Fonte: Elaborado pelos autores com base em FEE (2017).

Quando é representada a evolução percentual do Idese (Mapa 1), do último ano em relação ao primeiro ano da pesquisa, observa-se que embora todos os municípios evoluíram em seu indicador de desenvolvimento, o incremento foi desigual pelo território. Isto porque a maioria deles (43 municípios) apresentaram variação do Idese superior a 10%, com destaque para Roque Gonzales, apresentando 34,22% de melhora no indicador, seguido por Esperança do Sul (21,40%), São Nicolau (20,33%) e São Valério do Sul (20,11%), só para constar os quatro primeiros. Em contrapartida, 29 municípios tiveram incrementos no Idese de 5 a 10% no período e 5 municípios da região incrementaram em até 5% seu Idese – Porto Xavier (1,094%), Horizontina (1,286%), Inhacorá (2,009%), Sede Nova (4,601%) e Independência (4,699%).





Quadro 3 – Correlação entre valores *per capita* aplicados em Políticas Sociais e Idese, de 2007 a 2015 (10 maiores)

Posição	Município	Correlação	Magnitude da Correlação
1	São Paulo das Missões	0,9765	Pitiva Forte
2	Ijuí	0,9495	Positiva Forte
3	Doutor Maurício Cardoso	0,941	Positiva Forte
4	Santa Rosa	0,9386	Positiva Forte
5	Três Passos	0,9316	Positiva Forte
6	Cândido Godói	0,9176	Positiva Forte
7	Sete de Setembro	0,9053	Positiva Forte
8	Crissiumal	0,9026	Positiva Forte
9	Três de Maio	0,8989	Positiva Forte
10	Guarani das Missões	0,8913	Positiva Forte

Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerando a análise principal deste estudo, a análise da correlação entre o Investimento em Políticas Sociais *per capita* e o Idese no período de 2007 a 2015, é observado no Quadro 3 as 10 maiores correlações (positiva forte), com destaque para os municípios de São Paulo das Missões (0,9765), Ijuí (0,9495) e Doutor Maurício Cardoso (0,941).

Quadro 4 – Resumo da Correlação entre valores *per capita* aplicados em Políticas Sociais e IDESE, de 2007 a 2015

Magnitude da Correlação	Qtd.	Municípios	Grupo Regressão
Positiva Forte	42	São Paulo das Missões, Ijuí, Doutor Maurício Cardoso, Santa Rosa, Três Passos, Cândido Godói, Sete de Setembro, Crissiumal, Três de Maio, Guarani das Missões, Ajuricaba, Porto Vera Cruz, Coronel Barros, Novo Machado, Catuípe, São Luiz Gonzaga, Eugênio de Castro, Salvador das Missões, Tenente Portela, Panambi, Giruá, Ubiretama, Miraguá, Humaitá, Santo Cristo, Alegria, Augusto Pestana, São Martinho, Roque Gonzales, Santo Augusto, Porto Mauá, Tuparendi, Barra do Guarita, Redentora, Tucunduva, São José do Inhacorá, Horizontina, Boa Vista do Buricá, Esperança do Sul, Entre-Ijuís, São Nicolau, Alecrim.	(2)
Positiva Moderada	23	Caibaté, Santo Ângelo, Senador Salgado Filho, Santo Antônio das Missões, Cerro Largo, Campo Novo, Mato Queimado, Chiapetta, Independência, Condor, Pirapó, Braga, Campina das Missões, Rolador, Porto Xavier, Pejuçara, Vista Gaúcha, Bom Progresso, Sede Nova, São Miguel das Missões, Coronel Bicaco, Vitória das Missões, Bozano.	(3)
Positiva Fraca	10	Jóia, Dezesesseis de Novembro, Tiradentes do Sul, Nova Ramada, Nova Candelária, Garruchos, Derrubadas, Porto Lucena, Bossoroca, São Pedro do Butiá.	(4)
Negativa Fraca	01	São Valério do Sul.	(5)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

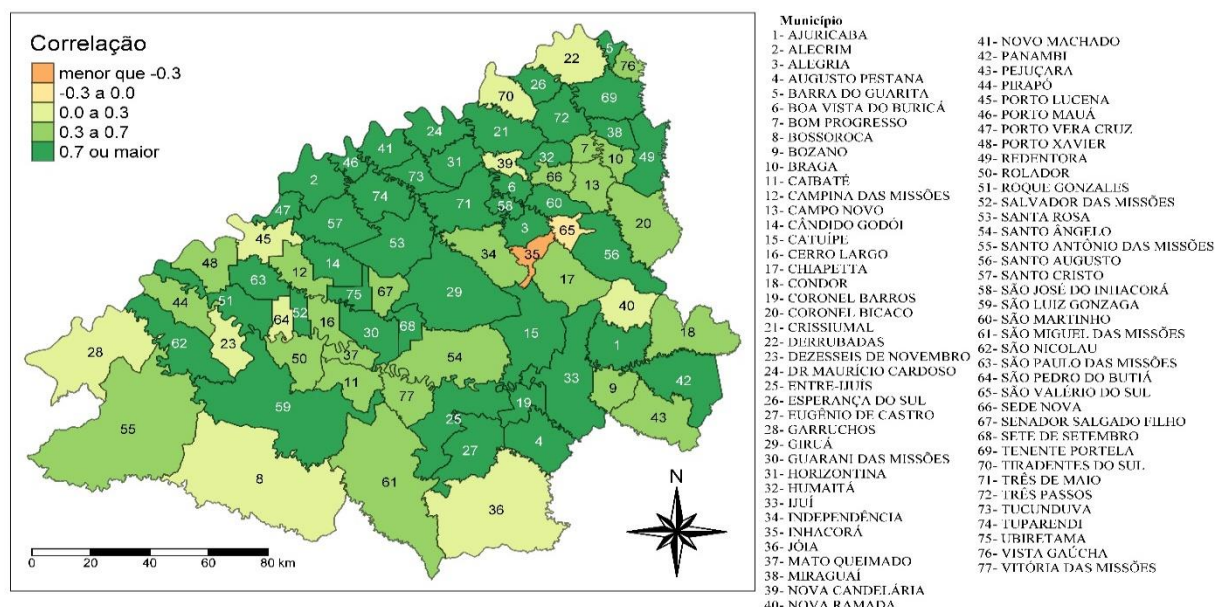
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Negativa Moderada	01	Inhacorá.	
-------------------	----	-----------	--

Fonte: Elaborado pelos autores.

O Quadro 4 resume os resultados acerca da correlação entre os valores *per capita* aplicados em Políticas Sociais e o Idese nos municípios da RF-7, bem como os grupos de municípios que serão formados para as regressões posteriores. Evidencia que os impactos são desiguais e de magnitudes diferentes ao longo das entidades analisadas. Dentre os 77 locais que constituíram a análise, constata-se que a maioria dos municípios teve uma correlação Positiva Forte (42 municípios) entre os indicadores avaliados, ressaltando a importância e a contribuição que os recursos do fundo público aplicados em Políticas Sociais trazem para estes locais. Em contrapartida, em 23 municípios pesquisados, encontrou-se uma correlação Positiva Moderada.

Mapa 2 – Correlação entre valores *per capita* aplicados em Políticas Sociais e o Idese, na RF-7



Fonte: Elaborado pelos autores.

O Mapa 2 demonstra a distribuição territorial da correlação por municípios da RF-7, segmentando pelas magnitudes das correlações. Em 10 municípios a dinâmica da correlação entre o Idese e os valores aplicados em Políticas Sociais se apresenta em magnitude Positiva Fraca (Jóia, Dezesseis de Novembro, Tiradentes do Sul, Nova Ramada, Nova Candelária, Garruchos, Derrubadas, Porto Lucena, Bossorooca, São Pedro do Butiá). Em outro sentido, 2 municípios apresentaram correlação Negativa entre os indicadores: São Valério do Sul (Fraca) e Inhacorá (Moderada), apresentando então dinâmicas de evolução no seu indicador de desenvolvimento que não se assemelharam de forma quantitativa à evolução dos valores aplicados em Políticas Sociais ao longo do período analisado.

A Tabela 1 apresenta os resultados das estimações econométricas, sendo que as equações propostas contemplam todos os municípios (modelo 1), os 42 municípios com correlação positiva



OBSERVADR





entre o Idese e os valores *per capita* aplicados em políticas sociais (2), os 23 municípios com correlação positiva moderada (3), os 10 municípios com correlação positiva fraca (4), os 2 municípios com correlação negativa moderada e fraca (5) e os 8 municípios com correlação superior a 0,9. Como determinado na subseção anterior, os dados aqui analisados foram transformados em formato de logaritmo natural e em primeiras diferenças para que as regressões lograssem êxito nos testes para os modelos.

Quanto à especificação dos modelos econométricos e à escolha do modelo mais ajustado ao tipo de efeito para regressões do tipo de painel, definiram-se quatro equações do tradicional tipo de MQO em painel e duas com Efeitos Aleatórios. No entanto, a regressão contendo todos os municípios (1) foi a única que apresentou problemas no teste de normalidade de resíduos (Shapiro-Wilk), mesmo apresentando bons resultados nos testes de homocedasticidade dos resíduos (Breusch-Pagan) e dependência transversal (Perasan). Apesar disto, decidiu-se manter a regressão em vista de que os resultados dos coeficientes foram condizentes com as demais estimações<sup>10</sup>. As regressões passaram no teste de Dickey-Fuller de estacionariedade da série temporal a 5% de significância.

Tabela 1 – Estimação das equações para o Idese por segmentação de municípios a partir das correlações com os valores *per capita* aplicados em Políticas Sociais na RF-7

	Variável Dependente:					
	IDESE Dif Ln					
	Todos	Correlação Positiva Forte	Correlação Positiva Moderada	Correlação Positiva Fraca	Correlação Negativa	Correlação Acima de 0,9
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
POL.SOCIAIS.PERCAP Dif Ln	0,009 (0,007)	0,039*** (0,010)	0,005 (0,011)	-0,015 (0,020)	-0,130 (0,111)	0,089*** (0,025)
POPULCAO Dif Ln	0,154** (0,073)	0,037 (0,092)	0,286** (0,125)	0,118 (0,197)	4,387 (4,560)	-0,202 (0,152)
TRIBUTOS.FED Dif Ln	0,005 (0,004)	0,004 (0,005)	0,018** (0,007)	-0,029 (0,018)	-0,126 (0,097)	0,005 (0,009)
TRIBUTOS.EST Dif Ln	-0,001 (0,003)	-0,002 (0,003)	0,004 (0,005)	-0,004 (0,008)	-0,033 (0,092)	-0,019** (0,008)
ANO2009	0,021*** (0,004)	0,026*** (0,005)	0,029*** (0,007)	-0,003 (0,014)	0,049 (0,136)	0,006 (0,009)
ANO2010	0,015*** (0,005)	0,020*** (0,006)	0,015* (0,009)	-0,014 (0,018)	0,261 (0,271)	0,010 (0,010)
ANO2011	0,028*** (0,004)	0,031*** (0,005)	0,032*** (0,007)	-0,001 (0,014)	0,079 (0,150)	0,020** (0,009)
ANO2012	0,009** (0,004)	0,009 (0,005)	0,012 (0,007)	-0,008 (0,014)	0,170 (0,144)	0,004 (0,009)
ANO2013	0,042*** (0,004)	0,041*** (0,005)	0,053*** (0,007)	0,029** (0,014)	-0,042 (0,052)	0,026*** (0,009)
ANO2014	0,017*** (0,004)	0,017*** (0,005)	0,024*** (0,007)	-0,008 (0,014)	0,084 (0,132)	-0,001 (0,009)

<sup>10</sup> Como pontuam Gujarati e Porter (2011, p. 502): “[...] mesmo sem a hipótese de normalidade, os estimadores MQO são os melhores estimadores não tendenciosos”.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ANO2015	0,003 (0,004)	0,006 (0,005)	0,009 (0,008)	-0,015 (0,014)	0,066 (0,143)	-0,010 (0,010)
Constante	-0,005 (0,003)	-0,007* (0,004)	-0,014** (0,005)	0,022** (0,010)	-0,065 (0,137)	0,005 (0,008)
Chow (prob.)	1,000	0,970	0,997	0,997	0,428	0,637
LM de Breusch-Pagan (prob.)	0,000	0,055	0,022	0,052	0,427	0,583
Hausman (prob.)	0,943	0,977	1,000	1,000	1,000	0,980
Perasan (prob.)	0,124	0,095	0,058	0,091	0,005	0,040
Shapiro-Wilk (prob.)	0,000	0,019	0,285	0,943	0,757	0,447
Breusch-Pagan (prob.)	0,304	0,104	0,081	0,456	0,141	0,155
Painel Efeito	Aleatório	MQO	Aleatório	MQO	MQO	MQO
Observações	616	336	184	80	16	64
R <sup>2</sup>	0,244	0,285	0,447	0,305	0,774	0,546
R <sup>2</sup> Ajustado	0,230	0,260	0,412	0,192	0,153	0,450
Estatística F	195,100***	11,720***	139,200***	2,708***	1,247	5,693***

Notas: Significância estatística (\*) p<0,1; (\*\*) p<0,05; (\*\*\*) p<0,01. Erro padrão em parênteses.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Com relação à evolução da variação anual do Idese, portanto, observou-se que, na maioria dos anos, os municípios obtiveram incrementos positivos e estatisticamente significativos neste indicador ao longo de todo o período da amostra. Estes incrementos ocorreram com maior intensidade nos grupos de municípios com correlação positiva alta e moderada entre os valores per capita aplicados em Políticas Sociais (grupos 2 e 3), sendo que no ano de 2013 logram sua maior variação (estatisticamente significativos a 1%). Já para os grupos 4 e 5 (de correlação positiva fraca e correlação negativa) a evolução do Idese não se confirma estatisticamente significativa na maioria dos anos.

O impacto da evolução da variação dos valores per capita aplicados em Políticas Sociais sobre a variação no Idese foi estatisticamente significativo ( $p = 1\%$ ) para os grupos 2 e 6 de municípios, representando um alcance de 42 municípios da RF-7 no primeiro caso e 8 municípios de alta correlação no segundo. Nestes dois grupos, elevações nos valores *per capita* aplicados em Políticas Sociais impactaram positivamente, de forma mais forte do que o impacto das migrações ou mesmo da transferência de tributos federais ou estaduais. Analisando as elasticidades dos coeficientes da equação 2, nota-se que o incremento de 1% na variação anual dos valores *per capita* aplicados em Políticas Sociais impacta em um incremento de 0,039% na variação do indicador Idese, sendo que para a equação 6, a cada 1% (10%) de incremento nos referidos valores eleva-se a variação do Idese em 0,089% (0,89%).

Nota-se que a importância das migrações populacionais (variável POPULACAO) apresentou significância estatística no grupo de municípios com correlação positiva moderada a um nível de 5%. Nestes, portanto, julga-se que o recebimento de novos municípios está positivamente relacionado com incrementos na variação anual do seu Idese. Este comportamento pode ser explicado com algumas hipóteses que merecem estudos em trabalhos posteriores, tais como a de que são municípios que conseguem atrair capital humano com qualificação; respondem a políticas de interiorização de investimentos públicos; tiveram a instalação de empreendimentos capazes de atrair algum tipo específico de trabalhador; apresentaram o retorno ao interior de população que anteriormente havia



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

migrado para áreas centrais em busca de oportunidades de emprego.

## CONCLUSÃO

Este estudo efetuou uma análise da evolução dos “gastos” em Políticas Públicas Sociais, sua correlação e seu impacto sobre o Idese dos 77 municípios da RF-7 do Rio Grande do Sul, no período de 2007 a 2015. Para isto, a evolução e correlação das variáveis foram analisadas, utilizando posteriormente modelos de regressões de dados em painel para mensurar o impacto da variação dos valores *per capita* aplicados sobre a variação dos níveis de desenvolvimento dos mesmos.

Dentre os principais resultados, evidencia-se que tanto os valores *per capita* aplicados em Políticas Sociais como o indicador de desenvolvimento Idese elevaram-se no período analisado dentre os municípios da RF-7, constatando-se a correlação positiva entre ambos na maioria dos locais. Por outro lado, poucos municípios chegaram em 2015 contando com Idese classificado como alto (Bozano, Ijuí, Condor, Horizontina, Pejuçara, Nova Candelária e Augusto Pestana), sendo que a maioria restante permaneceu no nível intermediário (médio desenvolvimento).

Com relação ao impacto do incremento dos valores *per capita* aplicados em Políticas Sociais na variação do Idese, obteve-se relação positiva com alta significância estatística na maior parte dos municípios (42 do total de 77), sendo que se destacaram o grupo de oito municípios com correlação acima de 0,9: São Paulo das Missões, Ijuí, Doutor Maurício Cardoso, Santa Rosa, Três Passos, Cândido Godói, Sete de Setembro e Crissiumal. Para os grupos de correlação positiva moderada, positiva fraca e correlação negativa, não foi possível averiguar significância estatística do impacto dos valores *per capita* aplicados sobre o Idese, onde talvez outros fatores podem estar contribuindo de forma mais assertiva para o avanço do indicador.

Para estudos futuros recomenda-se inclusão de outras variáveis de interesse em diferentes períodos nos modelos econométricos, bem como a investigação dos aspectos qualitativos que podem estar relacionados com estas discrepâncias tanto na aplicação dos recursos do fundo público em Políticas Públicas como no seu impacto sobre os níveis de desenvolvimento municipal, acompanhando os grupos de municípios em que não foi possível averiguar de forma estatística uma relação forte entre ambos. Desta forma, novas políticas podem ser implementadas e ferramentas de acompanhamento podem ser aprimoradas a fim de que os recursos do fundo público sirvam de impulso ao desenvolvimento local e regional.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, E. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. **Capitalismo em**



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**crise, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010. Parte 1.

BERNARDINI, R.; KANG, T. H.; WINK JÚNIOR, M. V. Desigualdades regionais no Rio Grande do Sul: uma abordagem multidimensional, utilizando o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), 2007-10. **Indic. Econ. FEE**, v. 42, n. 4, p. 59–72, 2015. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3458> . Acesso em: 5 jul. 2019.

BOTH, B. et al. Análise do Desenvolvimento Sócio-Econômico: um Estudo dos Municípios do Corede Missões - RS. XXII SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 2017, Ijuí. **Anais...** Ijuí: UNIJUÍ, 2017.

BRASIL, - Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional. **FINBRA - Finanças do Brasil** - Dados contábeis dos Municípios. Brasília, 2017. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-anuais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais). Acesso em: 13 abr. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico**. Textos para Discussão 157. [s.l: s.n.]. 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1973>. Acesso em: 11 ago. 2019

CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). **Presente e Futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CASTRO, J. A.; OLIVEIRA, M. G. de. Políticas Públicas e Desenvolvimento. In: MADEIRA, L. M. (orgs.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 20–49.

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

DUPAS, G. O Mito do Progresso. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 77, n. março, p. 73–89, 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 8.ed. revisada. São Paulo: Cortez, 2000.

FEE (Fundação de Economia e Estatística). **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) dos municípios do Rio Grande do Sul – 2016**. Indicadores – IDESE – Série Histórica Nova Metodologia. Porto Alegre: FEE, 2019. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/serie-historica-nova-metodologia/?ano=2016&letra=A&ordem=municipios>. Acesso em: 10 out. 2019.

FEE (Fundação de Economia e Estatística). **FEEDADOS**. 2017. Disponível em: <http://feedados.fee.tche.br/feedados/>. Acesso em: 30 jun. 2019.

FEE (Fundação de Economia e Estatística). **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do RS (Idese) — 1991-00**. Porto Alegre. Documentos FEE, n. 58, 2003.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimento: a construção de um conceito. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (orgs.). **Presente e Futuro do desenvolvimento**



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**brasileiro.** Brasília: IPEA, 2014. p. 29–78.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico.** 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FURTADO, C. **Introdução ao desenvolvimento:** enfoque histórico-estrutural. 3.ed. revista pelo autor, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria básica.** 5.ed. New York: Mc Graw Hill, 2011.

HARVEY, D. **O Enigma do Capital:** e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Estimativas da população.** 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em 1 mar. 2020.

KANG, T. H. et al. O novo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese): aspectos metodológicos. **Textos para Discussão FEE 127.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2014. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/textos-para-discussao>. Acesso em: 1 out. 2019.

LISBOA, A. M. Desenvolvimento, uma idéia subdesenvolvida. **Cadernos do CEAS,** Salvador, v. 161, 1996.

MARGUTI, B. O. et al. **Territórios em números:** insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de Municípios e Unidades da Federação brasileira. Brasília: IPEA: INCT, 2017.

OLIVEIRA, L. L. S. **Idese e Indicadores Sociais:** origens e evolução. Textos para Discussão FEE nº 116. Porto Alegre: FEE, 2013.

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

PINHEIRO, M. M. S. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento:** Uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen: Textos para discussão, No. 1794. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Brasília: PNUD, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013>. Acesso em: 23 set. 2015.

POCHMANN, M. (Org.). **Reestruturação produtiva:** perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. Petrópolis: Vozes, 2004.

POLLETO, L. F. et al. O uso de índices socioeconômicos na caracterização regional: análise do Idese na Região Funcional de Planejamento 7. XXIV SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 2016, Ijuí. **Anais [...].** Ijuí: UNIJUÍ, 2016.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

principais. **Boletín económico de América Latina**, 1962.. Disponível em:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1611/003\\_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1611/003_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y).  
Acesso em: 11 ago. 2019.

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

ROTTA, E. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2007. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2007.

ROTTA, E.; LAGO, I. C.; ROSSINI, N. Disputa pelo fundo público municipal: as políticas sociais na trajetória de duas décadas no Noroeste do Rio Grande do Sul. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 495-510, ago./dez. 2017.

SACHS, I. Desenvolvimento, Direitos Humanos e Cidadania. In: PINHEIRO, P. S.; GUIMARÃES, S. P. (Orgs.). **Direitos Humanos no Século XXI**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais Fundação Alexandre de Gusmão, 1998, p. 155–166.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo. Cortez Editora, 2010.

SALVADOR, E. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **SERV. SOC. REV.**, Londrina, v. 14, n.2, p. 04-22, Jan./Jun. 2012.

SARTORIS, A. **Estatística e introdução à econometria**. São Paulo: Saraiva, 2003.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SICSÚ, A. L.; DANA, S. **Estatística aplicada: análise exploratória de dados**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SIEDENBERG, D. R. Indicadores de Desenvolvimento Socioeconômico: uma síntese. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 1, n. 1, p. 45–71, 2003.

SILVA, M. O. S. (coord.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.

UNPD (United Nations Development Programme). **Human Development Report 1990**. New York: Oxford University Press, 1990. Disponível em:  
[http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr\\_1990\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf). Acesso em: 16 ago. 2019.

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

VEIGA, José E. da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.



OBSERVADR







**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**PERSPECTIVAS DO SANEAMENTO EM CONTEXTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: APRENDIZADOS DE EXPERIÊNCIAS DESENVOLVIDAS NOS TRÊS ESTADOS DO SUL**

**SANITATION PERSPECTIVE IN THE CONTEXT OF CLIMATE CHANGE: LEARNING FROM EXPERIENCES DEVELOPED IN THE THREE SOUTHERN STATES**

Fernanda Gewehr de OLIVEIRA<sup>1</sup>, Cleusa Maria ROSSINI<sup>2</sup>, Daniel Rubens CENCI<sup>3</sup>,  
Eliane Marili UHDE<sup>4</sup>, Jéssica Bronzatti MELLO<sup>5</sup>, Leonir Terezinha UHDE<sup>6</sup>

**Resumo:** O presente trabalho analisa o saneamento e as mudanças climáticas associadas, e tem como objetivo um levantamento de relatórios que interligam as mudanças climáticas e o saneamento básico contextualizados na Região Sul do país, que compreende Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A metodologia utilizada foi documental e de análise crítica. O estudo conclui que os Estados possuem um movimento de pensar sustentabilidade, participar de eventos relacionados às mudanças climáticas e produzir relatórios. Os resultados, no entanto, mostram que existe uma lacuna do conhecimento entre ações de prevenção aos eventos climáticos e o planejamento e infraestrutura do saneamento, ausência de uma visão holística para resolver problemas existentes e conectados ao tema, assim como a necessidade de readequar suas agendas e efetivação da gestão democrática.

**Palavras-chave:** Relatórios climáticos. Governo Estadual. Saneamento básico.

**Abstract:** The present work analyzes sanitation and associated climate changes. Its objective is a survey of reports that link climate change and basic sanitation, contextualized in the southern

<sup>1</sup> Advogada. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGSAS/UNIJUI). Estudante do Projeto de Pesquisa Direitos Humanos, Justiça Social e Sustentabilidade CNPq. E-mail: [nanda\\_gewehr@hotmail.com](mailto:nanda_gewehr@hotmail.com).

<sup>2</sup> Professora. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGSAS/UNIJUI). Estudante do Projeto de Pesquisa Direitos Humanos, Justiça Social e Sustentabilidade CNPq. E-mail: [cleusam210@gmail.com](mailto:cleusam210@gmail.com).

<sup>3</sup> Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento (UFPR). Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos da UNIJUI. Professor do Programa de Mestrado em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade. Coordenador do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Justiça Social e Sustentabilidade (CNPq). E-mail: [danielr@unijui.edu.br](mailto:danielr@unijui.edu.br).

<sup>4</sup> Pedagoga. Professora Municipal de Ajuricaba/RS. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGSAS/UNIJUI). E-mail: [elianehde@hotmail.com](mailto:elianehde@hotmail.com).

<sup>5</sup> Arquiteta. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGSAS/UNIJUI). E-mail: [jessibronzm@gmail.com](mailto:jessibronzm@gmail.com).

<sup>6</sup> Doutora em Ciência do solo/ PPGCS-UFSM. Professora do curso de Agronomia e docente colaboradora do Mestrado em Sistemas ambientais e Sustentabilidade, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). E-mail: [uhde@unijui.edu.br](mailto:uhde@unijui.edu.br).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

region of the country, which comprises Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. The methodology used was documentary and critical analysis. Concludes that states have a movement to think about sustainability, participate in events related to climate change and produce reports. However, the results indicate that there is a knowledge gap between actions to prevent climate events and sanitation planning and infrastructure, the absence of a holistic vision to solve existing problems connected to the theme, as well as the need to readjust their agendas and make democratic management effective.

**Keywords:** Weather reports. State government. Sanitation.

## INTRODUÇÃO

Relacionar saneamento e mudanças climáticas na Região Sul do país é o tema que instiga a pesquisa. É fundamental apresentar o contexto anteriormente estabelecido para chegar ao debate propriamente dito. Existe o embasamento legal consistente no âmbito climático, assim como no saneamento. A ausência de ações que interligam um ao outro, no entanto, é nítida.

As mudanças climáticas estabeleceram um debate mais acentuado em 1992, com a criação da Convenção sobre Mudanças do Clima pela ONU, com 193 países signatários. Em 1997 foi instituído o Protocolo de Kyoto, que tem como meta a redução da emissão dos gases. Embora com obrigatoriedade para países desenvolvidos, em 2002 o Brasil adere voluntariamente, mas entra em vigor apenas no ano de 2005. Em 2015 é criado o Acordo de Paris para limitar o aumento da temperatura da Terra em 1,5°C até 2100, que passou a ter vigência somente no ano de 2020. Até 2025 o Brasil tem o compromisso de reduzir para mais de 37% as emissões e até 2030 em 43% (MMA, 2020).

Paralelamente a esse debate, nos anos 2000 foram constituídos os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), que originaram, em 2015, os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as 169 metas para os próximos 15 anos subsequentes. A agenda 2030 busca trabalhar, de forma integrada e indivisível, as dimensões do desenvolvimento sustentável. É relevante comunicar que nesse contexto o foco será no objetivo 6, que é assegurar água e saneamento para todos, e no objetivo 13, que envolve medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos (ONU, 2020).

Outro instrumento indispensável na dimensão da sustentabilidade é o Estatuto da Cidade, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana, mas objetiva o direito a cidades sustentáveis como uma garantia. Esse conjunto de ferramentas que existe a partir do Estatuto da Cidade, torna as normas quanto ao direito urbano amplas, pois vem da Constituição Federal, passa pelas Constituições Estaduais e, principalmente, “em normas municipais referentes à política urbana estabelecidas nas Leis Orgânicas dos Municípios, no Plano Diretor e na legislação municipal urbanística” (BRASIL, 2001, p. 27).

Assim, quanto à legislação do saneamento no Brasil, num primeiro momento houve disputa entre competência do governo federal, estadual e municipal sobre quem deveria gerenciar as diretrizes. Em 1971 é instituído o Plano Nacional de Saneamento (Planasa). A titularidade dos serviços é



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

conquistada pelos municípios com a Lei Federal n. 11.445/2007 (EOS, 2020). Em 2020 ocorre o novo marco do saneamento básico, sancionado pelo atual governo sob a Lei n. 14.026/2020, que tem como meta, até 2033, “garantir o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% com tratamento e coleta de esgoto” (GOVERNO DO BRASIL, 2020).

Não obstante, a legislação sobre mudança climática é nova. Em 2009 foi criado o primeiro instrumento legal. Atualmente, no âmbito federal, temos duas leis com dois decretos posteriores que regulamentam estas leis; a título de conhecimento: a Lei n. 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança Climática, a Lei n. 12.114/2009, que criou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), o Decreto n. 7.390/2010, que regulamenta a Lei de Política Nacional de 2009, e o Decreto 7.343/2010, que regulamenta o FNMC de 2009 (TRATA, 2011). No âmbito estadual e municipal, também foram instituídas alterações, como fóruns e legislações próprias e fundos financeiros específicos.

Este trabalho tem como objetivo analisar os relatórios que conectam o impacto da mudança climática com o saneamento, com um recorte sobre os estudos realizados na Região Sul do país, que compreende os Estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Afirma Aquino (2016), que o cenário da mudança climática global e seu impacto no Sul é feita de contrastes, com massas de ar frio e massas de ar quente e úmidas que vêm da Região Amazônica ou do trópico. O autor reforça que a mudança climática é global e não apenas dos países mais poluidores, e que ações são importantes para mudar o planeta, uma vez que todo mundo já sentiu os efeitos no bolso por não cuidar do meio ambiente.

Dessa forma, o panorama do saneamento no Brasil é diretamente influenciado pelos eventos climáticos que ocorrem. Embora as legislações sejam recentes, temos de ter em mente que a problemática de um ou outro ainda é precária em estudos que façam essa relação, inclusive pela complexidade que carregam em suas amplitudes.

## METODOLOGIA

A pesquisa foi delineada de forma ampla e prevê análise de dados nos documentos encontrados e relacionados ao governo estadual de cada Estado da Região Sul, justamente com foco no clima e no saneamento básico para o contraste entre a teoria e os fatos.

Segundo Gil (2008), a pesquisa documental não passa por uma análise analítica do material. Dessa forma, buscou-se utilizar no trabalho o que o autor chama de “documentos de segunda mão”; esses, para exemplificar relatórios de pesquisa, são um bom exemplo, classificando-os como documentos que passaram por análise de alguma maneira.

## DA ATUAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS AOS RELATÓRIOS SOBRE IMPACTO DA MUDANÇA CLIMÁTICA NO SANEAMENTO

Inicialmente contextualiza-se a Região Sul, segundo dados disponíveis no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020). O Paraná consta com uma população estimada de 11.433.957 pessoas (2019) e densidade demográfica de 52,40 hab./km<sup>2</sup> (2010). Santa Catarina



OBSERVADR





com população estimada de 7.164.788 (2019) e densidade demográfica 65,27 hab./km<sup>2</sup> (2010). Rio Grande do Sul com 11.377.239 de população estimada (2019) e densidade demográfica de 37,96 hab./km<sup>2</sup>.

Por conseguinte, na esfera estadual cada um possui legislação sobre o tema climático. O Rio Grande do Sul com a Lei n. 13.594/2010, Santa Catarina com a n. 14.829/2009 e Paraná com a 17.133/2012. É considerável analisar o que vem sendo desenvolvido pelos governos locais, conforme pode-se verificar no quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Iniciativas dos governos estaduais da Região Sul visando a prevenir os impactos climáticos

Rio Grande do Sul	Santa Catarina	Paraná
<p><b>2015</b> Foi convidado a permanecer na iniciativa “Regions Adapt” – COP 21.</p>	<p><b>2020</b> O governo, por meio da defesa civil de SC, está instalando um sistema de monitoramento e alerta para eventos extremos e capacitando profissionais.</p>	<p><b>2020</b> O Simepar – Sistema de Tecnologia e Monitoramento do Paraná – está desenvolvendo um modelo matemático de desligamento de energia elétrica causado por eventos meteorológicos severos, que será automático e padronizado.</p>
<p><b>2018</b> Apresentou iniciativa de adaptação às mudanças climáticas na COP 24.</p>	<p><b>2020</b> O Estado tem rede de estações hidrometeorológicas que são monitoradas pelo Centro de Informação e Recursos Ambientais e de Hidrometeorologia de SC (Epagri/Ciram), sendo 290 estações.</p>	<p><b>2020</b> Selo Clima Paraná foi ouro. É uma iniciativa da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo (Sedeste), com o objetivo de combater as mudanças climáticas drásticas que possam causar desastres naturais e prepara empresas para desafios regulatórios, como a precificação de carbono.</p>

Fonte: Os autores.

Cumprir observar que no *site* do Governo do Rio Grande do Sul, na seção meio ambiente, quando se usa a palavra-chave mudança climática aparecem três notícias. A palavra saneamento encontra-se em mais matérias, com uma preocupação extra com bacias hidrográficas, e, quando se emprega saneamento e mudanças climáticas, “nenhuma informação a ser exibida”.

No *site* do Governo de Santa Catarina, quando se busca por notícias e usa-se as palavras-chave, o sistema puxa das mais recentes às mais antigas, sem destacar as mais importantes. As seções mais acessadas são da defesa civil, água e saneamento. Outro ponto é que a seção de saneamento se divide em água tratada e esgotamento sanitário urbano, e a de meio ambiente em educação, fiscalização, licenciamento, parques ecológicos e reservas biológicas e proteção e recuperação ambiental, mas em momento algum remete às mudanças climáticas; apenas a defesa civil remete à gestão, prevenção e respostas a desastres, sem deixar claro o que considera desastre.

Já no *site* do Governo do Paraná, quando se busca a palavra meio ambiente, abrem-se inúmeros serviços relacionados, tais como ICMS ecológico, informações agrometeorológicas, saber agir em



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

casos de desastres ambientais, informações sobre água e resíduos sólidos, entre outros meios de obter apoio, financiamento ou regularização. Com mudança climática nada se encontrou, e saneamento básico abriu diversas abas que contemplam a preocupação do Estado com essas questões. Tem Secretaria para Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas, Desenvolvimento Sustentável e Turismo, posto que esta última engloba o “Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais” e o “Plano de Regionalização da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos”.

Nesses três contextos podemos verificar que o assunto mudanças climáticas é recente e deve vir acompanhado de uma gestão pública que tenha essa preocupação, acrescentando no seu plano este assunto como prioritário, bem como profissionais capacitados e informações à população.

Em resumo, o governo do Paraná acaba vinculado a outros órgãos e instituições para ter um parecer mais completo sobre a situação. Santa Catarina tem uma preocupação extra com situações climáticas em razão da quantidade de praias que têm na sua abrangência, e o Rio Grande do Sul uma participação mais ativa como na Conferência das Partes (COP). Observa-se, novamente, que em qualquer um é possível ver ausência de relação com saneamento básico na totalidade, quando muito remetem em subáreas a abrangência.

Dessa forma, para melhor relacionar saneamento e mudança climática, foram buscados relatórios que contemplem ambos e estejam vinculados à Região Sul.

**2009** – Relatório Final do Seminário Regional de Mudanças Climáticas, com o objetivo de delimitar estratégias e ações que ajudem a reduzir os impactos das mudanças climáticas e as consequências na Região Sul.

O Relatório Final é voltado à Região Sul. Foi elaborado pelos coordenadores Estaduais de Defesa Civil do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O documento traz exposição de painelistas presentes no evento, mas em momento algum reflete a situação do saneamento na Região Sul; mostra uma preocupação com questões das praias e levanta a questão hidrográfica e de preparação da defesa civil, e conclui que o “Sul do Brasil deve ser considerado prioridade nas ações de prevenção, preparação para emergências a fim de fazer a frente a eventos extremos, considerando os eventos que ocorreram com mais frequência na última década”, como definição de políticas públicas, incentivo e fomento em programas e inclusão do técnico em defesa civil.

**2011** – O Plano Clima, Ar e Energia, com objetivo de auxiliar a FEPAM na elaboração de uma estratégia global e integrada da qualidade do ar e redução da emissão de gases de efeito estufa no RS.

O relatório “Plano Ar, Clima e Energia do Rio Grande do Sul”, elaborado com a cooperação da França e do Brasil, com durabilidade de 16 meses. Os parceiros deste estudo são a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler (Fepam) e a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (Sema), e foi conduzido por uma equipe de consultores especializados e elaborado em duas fases: de diagnóstico e de elaboração de cenários.



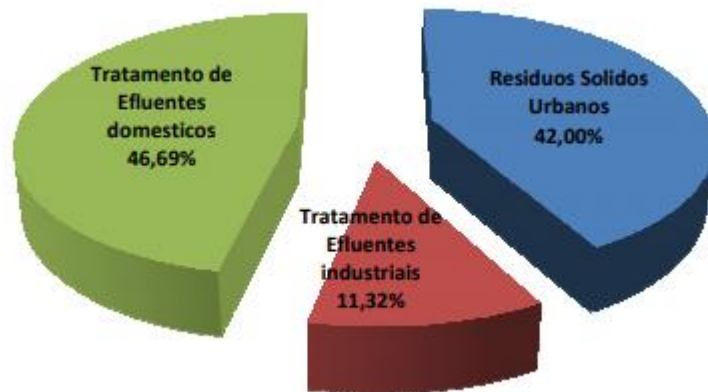
OBSERVADR





Pelo item C, especificamente no item C.2, que traz o diagnóstico do território, e item C.2.4, que remete a “resíduos e saneamento”, utilizando como principais dados a pesquisa do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil e Plano Nacional de Saneamento de Base, conclui-se que o saneamento corresponde a 3% das emissões do Rio Grande do Sul, conforme síntese das emissões de gases na figura 1 a seguir.

Figura 1 – Emissões de GEE (em TeqCO<sub>2</sub>) do setor de resíduos



Fonte: PACE (2011).

O relatório final da Pace (2011) acaba por concluir que, embora os resíduos

[...] não constituam um desafio prioritário (em 2005) a respeito das emissões de GEE, a perspectiva de desenvolvimento maciço de sistemas de tratamento de esgotos e a sistematização dos aterros como destino final dos resíduos sólidos pode representar um aumento significativo das emissões de GEE até 2020. A implementação de tecnologias alternativas, a fim de minimizar essas emissões, parece ser uma ideia importante a ser estudada rapidamente, especialmente no âmbito da política estadual de gestão de resíduos e saneamento (p. 121).

Assim, o Painel “Mudanças Climáticas e Cidades: o Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas” (PBMC, 2016) traz as dimensões do clima com o saneamento, sem especificar uma região. Atenta-se para o fato de ser um dos únicos que fez a ligação entre ambos; vejamos:

**a) Resíduos Sólidos:** é um dos principais subprodutos da industrialização e da vida urbana que gera impactos ambientais em razão da ausência de gestão e universalização da coleta. Embora dados demonstrem a existência de aterros de acordo com as normas, também existe a ausência desses, em que o chorume atinge os lençóis freáticos e há contaminação do solo e até mesmo da água como consequência, assim como alagamentos, inundações e, ainda, risco de contaminação da população com insetos vetores.

**b) Recursos Hídricos:** pela temperatura, precipitação, modificação dos eventos chuvosos e secas, podem influenciar no abastecimento de água, seja na disponibilidade hídrica ou na potabilidade. Ainda faltam análises mais conclusivas sobre a disponibilidade de água no futuro e mudanças



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

climáticas, mas o impacto no ciclo de água e vulnerabilidades já são reais.

**c) Efluentes:** partindo da informação de que os níveis de chuvas vão aumentar, conclui-se que a quantidade de efluentes e água pluvial na rede coletora gera uma sobrecarga no “sistema formal” de saneamento, o qual compreende tubulações e estações de tratamento com as funções de coleta e tratamento de esgotos, sejam domésticos ou efluentes industriais. O sistema formal e informal de esgotamento sanitário tem respostas diferentes de impacto às mudanças climáticas. O fluxo da carga do sistema de esgoto demanda uma energia extra para atender à carga do sistema, e é serviço essencial para manter as condições sanitárias das cidades, evitando, também, poluição dos mananciais responsáveis pelo abastecimento de água.

**d) Drenagem urbana:** impacto direto do esgotamento sanitário e inundações com frequência em razão das mudanças climáticas. O sistema de drenagem torna-se uma variável a ser considerada nas intervenções. Acrescenta-se que a canalização dos córregos, rios e escoamentos em geral, adotada nas cidades como meio de reduzir o curso de água, não tem se mostrado eficaz, e, junto com a falta de investimentos, continua-se enfrentando alagamentos extremos.

Conforme Silva (2011), a falta de planejamento e ocupações urbanas tem um efeito devastador ante a natureza, reforçando que mais de cem anos de registros de dados climáticos não têm força, em termos de eras geológicas, para, com exatidão, afirmar o novo padrão, isto é, modelos matemáticos exatos inexistem para prever os eventos sejam climáticos ou saneamento. E finaliza com algumas dicas do que pode ser feito: a) Sistemas de tratamentos de efluentes e aterros sanitários cobertos, reutilizando-os num sistema fechado ou inserindo-os na compensação de créditos de Carbono; b) maior capacitação de profissionais de empresas de água e esgoto e sua aproximação com os centros de pesquisas, e conscientização contínua da população sobre o uso racional de água e descarte adequado de resíduos. c) aumento dos reservatórios para fazer frente às flutuações de extremos climáticos, em que as estações de chuva e de estiagem vão se alternar fora de época e se prolongar por períodos mais longos; d) macrodrenagens de áreas urbanas, sobretudo as mais impermeabilizadas, por meio de piscinões, aumento das áreas arborizadas, parques, floreiras, estacionamentos com liberação progressiva de águas pluviais. e) disseminação do uso de cisternas para captação pluvial nas áreas de clima seco e semiárido e aproveitamento de energia solar e eólica, que costumam ser abundante nessas regiões. f) medidas econômicas de incentivo, como cobrança de IPTU sobre área impermeabilizada, bônus para residências com menos consumo de água, isenção de tributos sobre matérias-primas e produtos eco eficientes; g) Controle de vazão dos rios urbanos, com a devida delimitação das áreas marginais, alargamento e aprofundamento das calhas.

Nesse contexto, para Silva (2011) é preciso diversas outras medidas, como levar ao conhecimento estadual, criar formas de ajudar a amenizar os impactos, trabalhar com a prevenção e não gastar após a ocorrência dos eventos. Existem diversos relatórios e artigos que buscam elucidar e evidenciar fenômenos, sejam naturais ou decorrentes da ação do homem e da urbanização, assim como fóruns e discussões nas mais diversas esferas governamentais na última década, em que foi registrada a intensificação de chuvas e secas e como isso afeta a vida da cidade e do campo, principalmente nas questões econômicas, mas pouquíssimos fazem aproximação da temática estudada.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo conclui que existe uma lacuna do conhecimento em interligar saneamento básico e mudanças climáticas. Uma opção para resolver a demanda é a sugerida gestão democrática remetida pelo Estatuto da Cidade, por meio do diálogo entre setores públicos, privados e sociedade civil, para que tenham conhecimento a respeito dos relatórios produzidos e levem suas demandas e preocupações com relação aos eventos climáticos que causam prejuízo ao saneamento local para um debate.

Cabe destacar que os Estados e os municípios estão adaptando-se a novas possibilidades de pensar uma cidade sustentável, e que não há possibilidade de atingir os objetivos e metas enquanto as políticas desconsiderarem os problemas existentes, com a falta de informação e comunicação. É imprescindível a sinergia entre Estado e população. Essa inexistência faz com que algumas pessoas sejam condenadas a ter seus espaços destruídos, suas casas inundadas ou até a morte, seja pelo clima ou pela falta de saneamento adequado, lembrando que as peculiaridades de ambos existem desde os pequenos municípios até as metrópoles de cada Estado.

Dessa forma, regulamentar o tema, nas políticas públicas e de acordo com a lei, certamente trará novas chances de evitar desastres maiores. A população e o governo devem priorizar a discussão do meio climático e sanitário, bem como adequar suas agendas com assuntos que englobem ambos. A Região Sul, com suas características climáticas definidas nas quatro estações, embora o nosso inverno tenha perdido um pouco de seus atributos nos últimos anos, é uma das mais afetadas em razão das ondas de calor e frio. São necessários estudos que se voltem a nossa realidade e possam prevenir os 30 milhões de habitantes da Região.

É de suma importância que, para além da legislação vigente, haja conscientização e que os governos deem atenção primária para a busca e aplicação de verbas que promovam a formação de agentes em defesa civil, e que preparem suas cidades de um modo que exista saneamento e políticas públicas inovadoras, que visem a melhorar a segurança e a qualidade de vida da população para que não seja agravada com a ocorrência dos eventos climáticos.

## REFERÊNCIAS

ANA. Agência Nacional de Águas. **Mudanças climáticas e recursos hídricos**. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/panorama-das-aguas/mudancas-climaticas-recursos-hidricos>. Acesso em: 27 jul. 2020.

ANA. Agência Nacional de Águas. **Panorama do saneamento no Brasil**. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/saneamento/panorama-do-saneamento/panorama>. Acesso em: 27 jul. 2020.

AQUINO, Eliseu Francisco. Aquecimento global cria clima de extremos no RS. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 5.6.2016.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

gerais da política urbana. Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, n. 40, Brasília, 2001.

EOS. Organização e Sistemas. **Conheça a história do saneamento básico e tratamento de água e esgoto.** Disponível em: <https://www.eosconsultores.com.br/historia-saneamento-basico-e-tratamento-de-agua-e-esgoto/>. Acesso em: 27 ago. 2020.

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

GOVERNO DE SANTA CATARINA. **Ciclone em SC: Rede de monitoramento da Epagri registra vento recorde e auxilia na análise de tempestades.** Santa Catarina, 10 jun. 2020a. Disponível em: <https://www.sc.gov.br/noticias/temas/agricultura-e-pesca/ciclone-em-sc-rede-de-monitoramento-da-epagri-registra-vento-recorde-e-auxilia-na-analise-de-tempestades>. Acesso em: 20 de jul. 2020

GOVERNO DE SANTA CATARINA. **Governo do Estado irá instalar radar meteorológico no Norte de Santa Catarina.** Santa Catarina, 23 jul. 2020b. Disponível em: <https://www.sc.gov.br/noticias/temas/defesa-civil-e-bombeiros/governo-do-estado-ira-instalar-radar-meteorologico-no-norte-de-santa-catarina>. Acesso em: 28 jul. 2020.

GOVERNO DE SANTA CATARINA. **Serviços.** Disponível em: <https://www.sc.gov.br/servicos/temas/aguas-e-saneamento>. Acesso em: 28 jul. 2020c.

GOVERNO DO BRASIL. **Novo marco de saneamento é sancionado e garante avanços para o país.** Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/>. Acesso em: 27 ago. 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. **Busca e termos.** Disponível em: <http://www.parana.pr.gov.br/busca?termo=>. Acesso em jul. 2020.

GOVERNO DO ESTADO PARANÁ. **Selo Clima Paraná.** 2020a. Disponível em: <http://www.sedest.pr.gov.br/Pagina/Selo-Clima-Parana-0>. Acesso em: 15 ago. 2020.

GOVERNO DO ESTADO PARANA. **Sumepar desenvolve sistema que antecipa riscos de desligamentos.** Paraná, 28 julho 2020b. Disponível em: <http://www.sedest.pr.gov.br/Noticia/Simepar-desenvolve-sistema-que-antecipara-riscos-de-desligamentos>. Acesso em: 15 ago. 2020.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. **Inicial.** Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 28 jul. 2020.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. **RS apresenta iniciativa de adaptação às mudanças climáticas na COP 24.** Porto Alegre, 11.12.2018.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estados**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 31 jul. 2020.

MARENGO, José A. **Mudanças climáticas globais e seus efeitos sobre a biodiversidade: caracterização do clima atual e definição das alterações climáticas para o território brasileiro ao longo do século XXI**. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente – MMA, 2007.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Linha do tempo das medidas envolvendo mudanças climáticas**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/15164-linha-do-tempo-das-medidas-envolvendo-mudan%C3%A7as-clim%C3%A1ticas.html>. Acesso em: 27 ago. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas **Agenda 2030**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 27 ago. 2020.

PACE/RS. Plano Ar, Clima e Energia. **Relatório final**. Rio Grande do Sul, 2011.

PBMC. Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. Mudanças climáticas e cidades. **Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas**. Rio de Janeiro: PBMC; COPPE; UFRJ, 2016. ISBN: 978-85-285-0344-9.

SEMINÁRIO REGIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Relatório Final do Seminário Regional de Mudanças Climáticas: principais causas das mudanças climáticas da Região Sul do Brasil**. Porto Alegre, 2009.

SILVA, Leonardo Pinto. As controvérsias sobre as mudanças climáticas e o saneamento. *In: Revista DAE*, n. 186, maio 2011.

TRATA. Instituto Trata Brasil. **Mudanças climáticas e águas no Brasil: iniciativas de adaptação**. Conselho Mundial da Água, 2011.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**DILEMAS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL: A EXPERIÊNCIA DOS PLANOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE**

**DILEMMAS OF TERRITORIAL PLANNING: THE EXPERIENCE OF REGIONAL DEVELOPMENT PLANS IN RIO GRANDE DO NORTE**

Flaubert Fernandes Torquato LOPES<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo expõe uma tentativa sucinta de proceder uma contextualização teórica e histórica acerca do debate sobre a implementação de políticas territoriais orientadas pelo que se definiu de novo paradigma em que o desenvolvimento regional é concebido como um processo de mudança estrutural em que desenvolvimento é referendado em sistemas modernos de planejamento, quais sejam: democracia, descentralização, participação, organização social e política. A promoção de processos de desenvolvimento pautados nestes princípios tem se baseado, do ponto de vista analítico/teórico, na noção de desenvolvimento local endógeno e sustentável. Dessa forma, experiências diversas de políticas públicas foram elaboradas com o propósito de combater as desigualdades regionais. No caso específico do Rio Grande do Norte, a elaboração de Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentáveis foi a estratégia adotada com o propósito de envolver as regiões do Estado num processo de construção de arranjos institucionais a fim de fortalecer o território.

**Palavras-chaves:** Desenvolvimento. Território. Planejamento territorial. Sustentabilidade.

**Abstract:** The article presents a succinct attempt to proceed with a theoretical and historical contextualization of the debate on the implementation of territorial policies guided by what was defined as a new paradigm in which regional development is conceived as a process of structural change in which development is endorsed in systems planning, namely: democracy, decentralization, participation, social and political organization. The promotion of development processes based on these principles has been based, from an analytical/theoretical point of view, on the notion of endogenous and sustainable local development. In this way, diverse experiences of public policies were elaborated with the purpose of combating regional inequalities. In the specific case of Rio Grande do Norte, the elaboration of Regional Sustainable Development Plans was the strategy adopted with the purpose of involving the regions of the State in a process of building institutional arrangements in order to strengthen the territory.

**Keywords:** Development. Territory. Territorial planning. Sustainability.

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as avaliações das políticas tradicionais de desenvolvimento regional revelaram que os mecanismos baseados em controles locais e em incentivos fiscais e financeiros indiscriminados se tornaram ineficazes para gerar uma base permanente e sustentável

<sup>1</sup> Aluno do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, da UFPE. E-mail: [flaulopes@uol.com.br](mailto:flaulopes@uol.com.br).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

de crescimento nas regiões menos desenvolvidas, o que necessitou estabelecer e desenvolver novas concepções, novos mecanismos e novas estratégias de intervenção pública que priorizassem o combate às desigualdades regionais.

No caso brasileiro, este contexto, auxiliado pela crise fiscal do Estado, pelo despontar do ideário neoliberal, pelo processo de redemocratização, pelo redesenho federativo e pela adoção de políticas de descentralização político-administrativa daí decorrentes, tem favorecido e reforçado iniciativas de planejamento do desenvolvimento regional voltadas à valorização do potencial endógeno dos territórios, fomentando a elaboração de planos de desenvolvimento regional referendados em sistemas modernos de planejamento, quais sejam: a democracia, a descentralização, a sustentabilidade, a participação e a organização social e política.

Neste aspecto, a promoção de processos de desenvolvimento pautados nos princípios anteriormente expostos fez com que um novo paradigma começasse a ser construído: a do desenvolvimento territorial sustentável, em que o território passa de uma posição de suporte das relações sociais e funcionais e se converte em um agente de transformação social, e que o desenvolvimento sustentável aparece como uma estratégia exequível.

## TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Tal como em outras categorias das ciências humanas e sociais, o conceito de território é provido de enorme complexidade. Diga-se, em princípio, que o conceito de território não deve ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito mais ligado à ideia de domínio ou de gestão de uma determinada área (Andrade, 1998). Segundo Corrêa (1998, p. 249) “território não é sinônimo de espaço, ainda que para alguns ambos as palavras apresentem o mesmo significado. Do mesmo modo territorialidade e espacialidade não devem ser empregadas de modo indiferenciado”.

Para Andrade (1998), tal categoria geográfica vem sendo estudada desde Ratzel, muito preocupado com o papel desempenhado pelo Estado no controle do território e por Elisée Reclus que procurava estabelecer as relações entre as classes sociais e espaço ocupado e dominado.

Há, pelo menos, duas grandes correntes de pensamento que apreendem de forma distinta a questão do território. A primeira, toma-o de forma naturalizada como um espaço físico que está dado e que está completo. Nesta concepção, são os critérios geopolíticos que definirão um território denominado território-solo. Esta concepção de apropriação de um espaço naturalizado e acabado é a que dá sustentação à visão topográfico-burocrática de território.

A segunda, coerente com o desenvolvimento como processo, vê o território como um espaço em permanente construção, produto de uma dinâmica social onde se tencionam sujeitos sociais postos na arena política. Uma vez que essas tensões são permanentes, o território nunca está acabado, mas, ao contrário, em constante construção e reconstrução. Portanto, a concepção de território-processo transcende à sua redução a uma superfície-solo e às características geofísicas para



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

instituir-se como um território de vida pulsante, de conflitos, de interesses diferenciados em jogo, de projetos e de sonhos. Esse território, então, além de um território-solo é, ademais, um território econômico, social, político e cultural.

Este último ponto de vista é compartilhado por Souza (2012): "o território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder". O que é assinalado por este autor é o caráter flexível do que possa ser o território. Para ele, "o território é um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que, a partir de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo, um limite, uma alteridade: a diferença entre 'nós' (o grupo, os membros da coletividade ou 'comunidade', os insiders) e os 'outros' (os de fora, os estranhos, os outsiders)". Em outras palavras, territórios são construídos e desconstruídos socialmente. Nos termos do autor, "...territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica".

Conforme os argumentos de Souza, mostrando que esta proposta se centra no resgate da referência clássica ao conceito de território, que é a idéia de poder, ela lembra Manuel Correia de Andrade quando afirma que o conceito de território está muito relacionado "a idéia de domínio ou de gestão de uma determinada área"

Assim, a caracterização territorial permite identificar as relações de domínio, controle e gestão que são próprias de um determinado território. Ou seja, com isso pode-se desnudar o exercício do poder que, naturalmente, ou melhor, socialmente, relaciona-se a grupos, classes e instituições, enfim, atores individuais e coletivos, públicos e privados, que atuam a partir de heranças culturais e configurações políticas e econômicas próprias de uma determinada região.

O CIRAD-Sar (apud Sabourin, 2002), considera que o território não é um simples suporte físico das atividades econômicas ou um quadro de localização dos agentes. Ele é um espaço construído historicamente e socialmente, no qual a eficiência das atividades econômicas é intensamente condicionada pelos laços de proximidade e pelo fato de pertencer a esse espaço. Assim sendo, o território é um resultado e não um dado

Por isso, fala-se de construção de territórios a partir das estratégias de atores envolvidos e de mecanismos de aprendizagem coletiva, quer dizer, a aquisição de conhecimentos, de informações comuns, por meio da prática ou da experiência coletiva. A idéia central da abordagem territorial do desenvolvimento é a preocupação pela integração e coordenação entre as atividades, os recursos, e os atores, por oposição a enfoques setoriais ou corporativistas que separam o urbano do rural, e o agrícola do industrial (a universidade do ensino básico, a pesquisa da extensão, etc.) (Sabourin, 2002, p. 23).

Para Abramovay (2002), um território não consiste simplesmente em uma região com atributos naturais. Ele é construído segundo a capacidade dos atores de estabelecer relações organizadas – mercantis e não mercantis –, que favoreçam não só a troca de informações e a conquista conjunta de certos mercados, mas também a pressão coletiva pela existência de bens públicos e de administrações que possam dinamizar a vida regional. Em síntese, para este autor territórios não são simplesmente, um conjunto neutro de fatores naturais e de dotações humanas capazes de determinar as opções de localização das empresas e dos trabalhadores: eles se constituem por laços informais, por modalidades não mercantis de interação construídas ao longo do tempo e que



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

moldam uma certa personalidade e, portanto, uma das fontes da própria identidade dos indivíduos e dos grupos sócias.

Por conseguinte, é o território que constitui o traço de união entre o passado e o futuro imediatos. Ele tem de ser visto - e a expressão de novo é de François Perroux – como um campo de forças, como o lugar do exercício, de dialéticas e contradições entre o vertical e o horizontal, entre o estado e o mercado, ente o uso econômico e o uso social dos recursos. Esta última questão, hoje fundamental, refere-se à dissonância entre os usos econômicos e os usos sociais dos mesmos recursos, ou à possibilidade de produzir recursos (Santos, 1999, p. 19-20).

Para Corrêa (1998), territorialidade refere-se ao conjunto de práticas e suas expressões materiais e simbólicas capazes de garantirem a apropriação e permanência de um dado território por um determinado agente social, o Estado, os diferentes grupos sociais e as empresas. Portanto, se o território pode ser estudado pelas territorialidades produzidas pelos agentes, a retirada do mesmo ocasiona, por sua vez, o efeito de desamparo, abandono, tal situação advinda da expulsão de seu lugar de origem, da perda do território, comumente chamado de desterritorialidade. Nesse sentido, identificamos não apenas do local de origem, mas também as perdas simbólicas e de relação identitária como o local de vivência. Assim, o território, no domínio das relações de produção, tido como produto e mercadoria, se expande segundo uma ordem de conquista, poder e domínio, “se expande pelo espaço não conquistado cria novas formas de territorialidades que dialeticamente provocam novas formas de desterritorialidade e dá origem a novas territorialidades.” (Andrade, 1998:220). “Desterritorialidade sem nova territorialidade significa exclusão do processo social” (Corrêa, 1998:254).

Para Boisier (1995), o planejamento do desenvolvimento regional é, antes de tudo, uma atividade societária, no sentido de ser uma responsabilidade compartilhada por vários atores sociais: o estado, evidentemente, por razões várias e conhecidas, e a própria região, enquanto comunidade regional, polifacética, contraditória e difusa, por vezes, mas comunidade, enfim, locacionalmente específica e diferenciada. Sem a participação da região, como um verdadeiro ente social, o planejamento regional consiste apenas – como mostra a experiência histórica - em um procedimento de cima para baixo para distribuir recursos, financeiros ou não, entre espaços erroneamente chamados de ‘regiões.

Desta forma, o planejamento para o desenvolvimento territorial é entendido como um processo voltado à valorização do potencial dos territórios, em que a elaboração de planos de desenvolvimento territorial são concebidos a partir de sistemas modernos de planejamento, quais sejam: democracia, descentralização, participação, organização social e política, em que o território passa de uma posição de suporte das relações sociais e funcionais e se convertem em um agente de transformação social, e que o desenvolvimento sustentável aparece como uma estratégia exequível.

## DO DESENVOLVIMENTO POLARIZADO AO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E SUSTENTÁVEL

A partir dos anos de 1980 e, especialmente, ao longo da década de 1990, praticamente todas as



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

avaliações das políticas tradicionais de desenvolvimento regional revelaram que os mecanismos baseados em controles locais e em incentivos fiscais e financeiros indiscriminados se tornaram ineficazes para gerar uma base permanente e sustentável de crescimento nas regiões menos desenvolvidas. E era necessário encontrar novas concepções, novos mecanismos e novas estratégias de intervenção pública para enfrentar os desafios do desenvolvimento regional (GALVÃO, 2000).

O processo de reestruturação territorial, acima mencionado, estimulou várias iniciativas de enquadramento conceitual, bem como tentativas empíricas de verificar os prognósticos dos vários modelos teóricos. A maior parte da literatura existente destaca a ideia de que, ao longo dos últimos anos, as interdependências econômicas e institucionais ao nível regional sofreram transformações que as tornaram mais complexas e dinâmicas, bem como mais estreitamente articuladas com os mercados nacional e internacional e, por isso, mais capazes de fomentar processos de desenvolvimento autônomo e sustentável.

Abordagens diversas tomaram lugar no debate acerca das estratégias de desenvolvimento econômico localizado, que de certa forma envolvem questões de natureza econômica e política, mas que no fundo apresentavam uma série de informações sobre o desempenho de determinados estilos e modelos de desenvolvimento. Nesses termos, a discussão das transformações recentes no ambiente econômico regional e das tendências daí decorrentes, constitui tarefa que exige um movimento na busca de identificar um aporte teórico compatível com tais alterações. Para tanto, é possível que a contribuição analítica das experiências de “desenvolvimento endógeno” possa se mostrar extremamente relevantes para a compreensão desses fenômenos, mesmo porque muitos consideram esses arranjos como um importante e válida alternativa de desenvolvimento econômico.

De salientar na moderna teoria regional endógena o fato de se considerar que a sociedade civil e as relações sociais têm grande importância no processo de desenvolvimento da região. De acordo com Boisier (1989), a sociedade civil e as suas diversas formas de atuação no que diz respeito à solidariedade, integração social e cooperação, pode considerar-se como principal agente de modernização e também de transformação social e econômica de uma região.

Assim, o que define, efetivamente, o processo de desenvolvimento endógeno é a capacidade da comunidade local de controlar as mudanças ocorridas em uma localidade ou região. Quando tal é o caso, o território não se mostra um receptor passivo das ações das grandes empresas e das organizações externas, posto que, ao contar com uma estratégia própria, está em condições de influenciar a dinâmica econômica local.

De modo geral, no atual cenário de transformações econômicas, organizacionais, tecnológicas, políticas e institucionais, convém adotar uma visão da dinâmica econômica e social que permita considerar as respostas dos atores econômicos e, assim, identificar as diversas experiências e os mecanismos do desenvolvimento econômico contemporâneo. Assim sendo, os estudos teóricos e as análises de experiências de reestruturação produtiva e da dinâmica urbana e regional permitem conceituar o desenvolvimento endógeno como uma interpretação útil para a análise e a ação (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 18). Para esse autor,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O desenvolvimento endógeno é uma interpretação que permite explicar os processos de acumulação de capital e identificar os mecanismos que contribuem para o aumento da produtividade e competitividade de cidades e regiões. É uma interpretação voltada para a ação, associada ao momento em que a sociedade civil se mostra capaz de dar, mediante a política de desenvolvimento local, uma resposta aos desafios produzidos pelo aumento da concorrência nos mercados. O desenvolvimento de formas alternativas de gestão econômica, através das organizações intermediárias, e a criação de associações e redes públicas e privadas possibilitam que as cidades regiões otimizem suas vantagens competitivas e sejam incentivadoras do desenvolvimento econômico (ibid, p. 33).

A política de desenvolvimento local, todavia, pretende superar os desequilíbrios através do fomento de todos os territórios com potencialidades de desenvolvimento competitivo. Assim sendo, ela é vista como um jogo de soma positiva, capaz de tirar proveito do potencial de desenvolvimento existente no território.

Desenvolvimento local é um processo registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos pela melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas. Para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade da economia local, ao mesmo tempo assegurar a conservação dos recursos naturais (BUARQUE, 2002).

Esse modelo de desenvolvimento endógeno incorporava ideias dos paradigmas dos anos 50 e 60 de que o aumento da produtividade (e, portanto, do crescimento econômico) é produzido como consequência da geração de economias externas devido a três fatores: economias de escala, inovação por parte das empresas âncoras e fluxo de mão-de-obra das atividades tradicionais para as mais modernas. A diferença se localiza em quatro aspectos: o desenvolvimento pode ser difuso e não concentrado em grandes cidades; os sistemas locais podem liderar processos de crescimento e mudanças estruturais ao gerar economias de escala reduzindo custos de transação. As formas de organização social e o sistema de valores locais flexibilizam o mercado de trabalho local e reduzem custos de produção e a sociedade civil exerce um controle crescente dos processos de desenvolvimento.

Para Buarque (2002), o desenvolvimento local pode ser conceituado como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhora da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Buarque (2002) ainda ressalta que o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local.

Concomitante a esse debate sobre a emergência de novas estratégias de desenvolvimento, os anos 70 viram nascer um movimento social que enfrentou diretamente a ideia do crescimento econômico infinito (aliás, o paradigma de desenvolvimento baseado nas teorias da modernização começava a entrar em crise por múltiplos fatores). Em 1972, o chamado Clube de Roma (um grupo de gestores e cientistas de várias nações encabeçados por Meadows) publicou um livro que haveria de representar um marco histórico: *The Limits of Growth*, que suscitou reações e sucessivas discussões que dividiram os partidários e os opositores ao livro. A sua mensagem central era clara:



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

um sistema de recursos finitos como a Terra não poderia sustentar indefinidamente os crescimentos populacional e produtivo cumulativos. Os recursos principais do planeta estariam esgotados em cerca de 100 anos e a contaminação química acabaria com o resto. Havia um caráter de urgência neste aviso do Clube de Roma.

Também em 1972 teve lugar em Estocolmo o congresso das Nações Unidas em Ambiente Humano, proposto pela Suécia, preocupada já nessa altura pelas chuvas ácidas no Báltico, e pela contaminação química e teor de metais pesados encontrados em peixes e aves. Esta data é, portanto, fundamental pelo menos em um ponto: marca a chegada das preocupações ambientais à agenda internacional. O encontro de Estocolmo representou o prelúdio de uma série de outros eventos que ocorreram ao longo dos anos 70 – sobre população, alimentos, água, ciência e tecnologia, energias renováveis, etc.– que combateram a percepção do mundo como um espaço aberto onde muitas nações podiam (individualmente) maximizar o seu crescimento econômico.

O desenvolvimento sustentável começa a afirmar-se no decurso dos anos de 1970, quando ganharam alguma notoriedade propostas de desenvolvimento que conciliaram crescimento econômico, equilíbrio ambiental e desenvolvimento humano. Posteriormente, o modelo de desenvolvimento sustentável incorporou novos contributos, em especial no decurso dos anos 1990. A questão central a que procura responder passou assim a ser, o porquê da variação do nível de crescimento de diversas regiões ou países, mesmo quando as condições em termos de fatores produtivos como recursos humanos, recursos financeiros e recursos tecnológicos são idênticos. Quais destes fatores são determinados no interior da própria região? De acordo com essa corrente, o capital humano, o conhecimento, o desenvolvimento e a pesquisa bem como a informação e as instituições não são determinados, exclusivamente, de forma exógena como até agora se pensava: o peso endógeno é significativo em relação a estes fatores, pelo que as regiões estrategicamente direcionadas que decidam desenvolvê-los a nível interno, poderão ter condições vantajosas para um crescimento rápido e equilibrado.

Em 1983, a Assembleia Geral das Nações Unidas encarregou a Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento para a realização de uma tarefa complexa: propor estratégias ambientais a longo prazo para a obtenção de um desenvolvimento sustentável para o ano 2000 e para lá dele. A publicação em 1987 do relatório Brundtland (CMMAD, 1991) colocou na agenda mundial as questões relativas à sustentabilidade, que passaram a ser objeto de reflexões por setores sociais muito alargados. Assim, a justaposição de sustentabilidade e desenvolvimento proposta pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) parecia uma contradição ao afirmar que “o desenvolvimento sustentável seria o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras” (CMMAD, 1991).

Por fim, ocorreu em 1992 no Rio de Janeiro a Cimeira da Terra, exatamente vinte anos depois da de Estocolmo. Seguiu-se a de Kyoto, que teve consequências polêmicas que ainda hoje estamos a seguir: os EUA, maior poluidor mundial e responsável por mais de 25% das emissões de dióxido de carbono, têm recusado a cumprir os protocolos que havia assinado. A Organização das Nações Unidas, através do relatório Nosso Futuro Comum, publicado pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 1987 definiu desenvolvimento sustentável como sendo aquele



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

que busca as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades.

Desde esta altura em diante, o relatório Brundtland tornou-se uma espécie de bíblia de toda uma panóplia de pessoas, entidades e instituições de origens muito diversas. Todos o citam, todos o apontam como o «manual» da sustentabilidade a seguir. Ainda que as reflexões que se seguem sejam feitas a contracorrente, é nossa intenção afirmar inequivocamente que este mecanismo representa uma enorme fonte de equívocos; que a maioria das pessoas invoca o conceito de desenvolvimento sustentável sem sequer perguntar-se sobre o que está na sua base; e que, em suma, o conceito de desenvolvimento sustentável que temos representa uma perversão completa do princípio da sustentabilidade em si. Repete-se, constantemente, uma retórica cansativa que esconde uma filosofia que há que analisar, criticar e divulgar. Para fundamentar cuidadosamente a nossa posição, temos que analisar alguns elementos adicionais, vindos de várias fontes.

O conceito de desenvolvimento tem um conteúdo essencialmente ético, referindo-se a uma evolução no sentido dos "valores" que a sociedade, as instituições ou os indivíduos, consoantes o âmbito da sua aplicação, consideram desejáveis. Assim, compreende-se que as opções de desenvolvimento possam diferir no espaço, de acordo com a área geográfica do seu exercício, e no tempo, de acordo com o grau de avanço tecnológico, científico ou cultural, tomando este último nas múltiplas dimensões do Homem. Nesta acepção, o desenvolvimento tem um componente material de bem-estar e um componente moral ou espiritual, associado ao sentido mais profundo da existência.

A crítica ao crescimento selvagem e seus impactos sociais e ambientais estimulam uma extensa literatura e formulação de importantes conceitos. Assim, quer seja denominado como ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável, a abordagem fundamentada na harmonização entre características sociais, econômicas e ambientais se faz válida desde a Conferência de Estocolmo, e segue pautada nos oito critérios da sustentabilidade parcial, sendo eles: social, cultural, ecológico, ambiental, territorial, econômico, política nacional e política internacional (SACHS, 2009)

Sendo, fundamentalmente, a expressão de um princípio ético e de compromisso intergeracional, a operacionalização do conceito tem-se revelada complexa e difícil. A sua aplicação colocou na ordem do dia a necessidade de avaliar o impacto sobre os recursos naturais da execução de projetos econômicos e da implementação de políticas públicas, entre outras. Como elementos essenciais dessa avaliação estão a caracterização dos impactos das operações e decisões econômicas, bem como a definição das medidas para a sua mitigação e controle. Desse modo, se avalia a capacidade dos recursos naturais satisfazerem as necessidades do projeto sem que ocorram perdas irreversíveis ou, de algum modo, inaceitáveis.

Surge, assim, o conceito dos três pilares do desenvolvimento sustentável: crescimento econômico, equilíbrio ecológico e progresso social ou, numa formulação alternativa, competitividade, ambiente e desenvolvimento social. Esta trilogia corresponde afinal à interação dos grandes grupos de atores em presença, as empresas, a setor público e a sociedade.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A EXPERIÊNCIA DO RIO GRANDE DO NORTE

A visão endógena e sustentável do desenvolvimento é aquela que se orienta, sobretudo, pela possibilidade de se criar no próprio território os elementos sociais e econômicos que proporcionem um desenvolvimento econômico harmonioso e enraizado localmente, e que não dependam somente da dinâmica socioeconômica de fora da região e do país.

Neste sentido, algumas instituições têm elaborado propostas de políticas que levam em consideração a necessidade de participação dos segmentos da sociedade civil nos planos de desenvolvimento dessas regiões, com a finalidade de torná-las mais competitivas e, além disso, que se considere também a sua eficiência e eficácia social.

No caso específico da Região Nordeste, a consequência desse processo foi o surgimento de algumas experiências, em vários estados da região, de programas que focalizam questões relacionadas à sustentabilidade, via elaboração de planos de desenvolvimentos regionais, baseados no planejamento, na descentralização e na participação dos atores sociais locais.

Os planos de desenvolvimento regional surgiram após a adesão dos governos estaduais ao Projeto Áridas que tinha por objetivo uma nova estratégia para o desenvolvimento sustentável do Nordeste. O Projeto Áridas teve como objetivo elaborar uma nova estratégia para o desenvolvimento sustentável do Nordeste e elaborar modelos de planejamento e de gestão para o desenvolvimento sustentável em níveis regional, estadual e municipal. Representa um esforço em colaboração de instituições do Governo Federal, dos Governos Estaduais, de universidades e instituições de pesquisa nacionais e estrangeiras, de instituições de financiamento e de organizações não-governamentais. (IICA, 2017).

No bojo das formulações acima explicitadas, em 1997, o Estado do Rio Grande do Norte elaborou o seu Plano de Desenvolvimento Sustentável, e como desdobramento deste, foram conduzidos os preparativos para execução dos Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentável, quando todas as regiões se dedicaram a elaboração de seus planos, a partir de um amplo processo participativo, envolvendo os diversos segmentos da sociedade civil organizada e os diferentes níveis de governança.

Os Planos de Desenvolvimento tiveram uma visão sistêmica de todo o Estado. A ideia norteadora foi a importância que os processos econômico-sociais têm, para assegurar a sustentabilidade dos recursos ambientais continuados. Além disso, um grande esforço teve o foco final fundamentado na redução da pobreza de seus habitantes. Para tanto, o Estado foi dividido em oito Regiões de Desenvolvimento (IDEMA).



OBSERVADR





Figura 1 – Mapa das Regiões de Desenvolvimento



Fonte: IDEMA.

Os planos foram elaborados seguindo a metodologia participativa, articulando o tratamento técnico, o envolvimento da sociedade e os distintos atores da região na execução das diferentes etapas do mesmo. O trabalho está pautado no conceito de desenvolvimento sustentável, em que o planejamento corresponde a um processo, ao mesmo tempo técnico e político, de formulação de ações para a solução de problemas.

O primeiro Plano a ser elaborado foi o da Região do Seridó, em 2001, seguido pelo Plano de Desenvolvimento Sustentável da Zona Homogênea do Litoral Norte, em 2002. Em 2004 foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Agreste, Potengi e Trairi. Em 2005 foi a vez da região do Alto Oeste vivenciar a elaboração do seu Plano de Desenvolvimento Sustentável. Em 2007 a região da Chapada do Apodi finalizou os trabalhos de elaboração do seu Plano. Na sequência veio o plano da Região Metropolitana. A Região Mossoroense e o Vale do Assu foram as duas últimas regiões do RN a elaborarem seus Planos de Desenvolvimento Sustentável.

Na elaboração destes planos foram respeitadas as seguintes etapas: Diagnóstico, Estratégias, Programas e Projetos e Modelo de Gestão. Do ponto de vista do diagnóstico, o estudo da região inclina-se sobre cinco dimensões: Ambiental, Tecnológica, Econômica, Sociocultural e Político-Institucional.



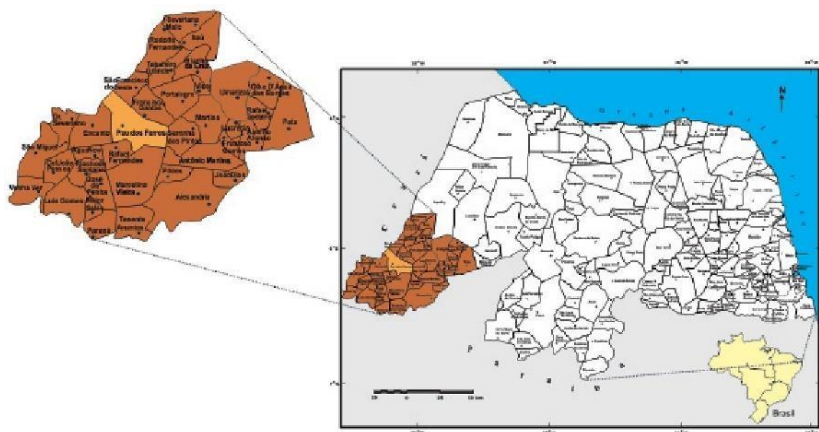
A elaboração destes planos visava dotar as regiões de uma base ampla de informações acerca da terra, do homem, riquezas e oportunidades. Essa base serviria para apoiar e orientar, em bases sustentáveis, programas e projetos de investimentos governamentais e privados, no desenvolvimento da região. Assim, esse processo envolveu articulação e mobilização de todos os parceiros institucionais e dos atores locais, viabilizando uma ação coletiva.

Esse tipo de política regional visava a criação nas várias regiões do Estado de condições econômicas e institucionais adequadas, com vista a permitir um processo sustentado e sustentável de desenvolvimento econômico que criasse oportunidades econômicas e empregos, elevando, além do nível produtivo de cada lugar, transformações na capacidade de aprendizagem e participação dos cidadãos nos destinos da região.

## O PLANEJAMENTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ALTO OESTE POTIGUAR

O Plano foi elaborado no período 2005-2006 e abrangeu 36 municípios da região. A região de abrangência do Plano é formada por 36 municípios: Água Nova, Alexandria, Almino Afonso, Antônio Martins, Coronel João Pessoa, Doutor Severiano, Encanto, Francisco Dantas, Frutuoso Gomes, Janduís, João Dias, José da Penha, Lucrécia, Luiz Gomes, Major Sales, Marcelino Vieira, Martins, Messias Targino, Olho D'Água dos Borges, Paraná, Patu, Pau dos Ferros, Pilões, Portalegre, Rafael Fernandes, Rafael Godeiro, Riacho da Cruz, Riacho de Santana, São Francisco do Oeste, São Miguel, Serrinha dos Pintos, Taboleiro Grande, Tenente Ananias, Umarizal, Venha Ver e Viçosa (IPEA, 2013).

Figura 2 – Mapa do estado do Rio Grande do Norte, com destaque ao município de Pau dos Ferros e à região do Alto Oeste Potiguar



Fonte: Mapa base do IBGE (2007). Adaptado por Larissa Ferreira (2013).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A Região do Alto Oeste Potiguar localiza-se na Zona Semi-Árida, no Sertão nordestino, na região denominada de Polígono das Secas. Essa região apresenta graves problemas estruturais, tanto do ponto de vista edafo-climático quanto do ponto de vista sócio-econômico. Nesta região as chuvas são raras com precipitação pluviométrica baixa, variando de 400 a 600 mm anuais e distribuição irregular em 4 a 6 meses, propiciando a ocorrência de estiagens (pluviosidade insuficiente) de 6 a 8 meses. O clima é quente e seco, com temperaturas médias anuais de 28 a 35°. Os solos são pobres, de origem cristalina, rasos e pedregosos, com relevo grave a ondulado e baixa capacidade de armazenamento d'água. A vegetação predominante no município caracteriza-se por apresentar formações do tipo caatinga xerófila, relativamente densa, do tipo arbustiva e arbórea de pequeno porte, e escassa forrageira nativa.

A cidade de Pau dos Ferros desempenha a função de polo na região devido a sua condição de prestadora de serviços nas áreas de saúde, educação, finanças, etc. O setor terciário também ocupa uma posição importante nas cidades de São Miguel, Alexandria, Patu e Umarizal. Mesmo ocorrendo uma concentração populacional nos espaços urbanos, a proporção de moradores na zona rural ainda é bastante representativa na região, o que segundo o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Alto Oeste, passa a ser uma característica importante para qualquer política de desenvolvimento regional envolvendo os municípios dessa região.

A Mesorregião do Oeste Potiguar é marcada por fortes desigualdades sociais e índices econômicos depressivos, sendo a cidade de Pau dos Ferros um importante polo de atividades socioeconômico, exercendo relações dinamizadoras sobre seu espaço regional. Ao discorrer sobre a polarização de Pau dos Ferros e sua consolidação como centro regional, Bezerra (2016) ressalte que:

Pau dos Ferros, por apresentar um dinamismo e uma complexidade crescente nos setores de serviços e comércio, vem se mostrando como um centro procurado por toda a região, principalmente, para o uso de serviços médicos, educacionais e bancários. Do mesmo modo, Pau dos Ferros possui estruturas de comércio atacadista e varejista de abrangência regional, embora não esteja muito aberta às estruturas do capital externo, sua economia apresenta diversos segmentos de serviços e produtos existentes apenas nas cidades maiores, estas localizadas muito distantes da região. (Bezerra, 2016, pag. 368).

A principal característica da rede urbana do Alto Oeste Potiguar é a destacada presença do município de Pau dos Ferros, que se comporta, em relação aos outros municípios da região, como centro comercial e provedor de serviços, uma vez que atende as demandas de consumo e serviços principalmente das cidades vizinhas, oferecendo produtos mais especializados e suprimindo necessidades de serviços como educação, saúde e finanças. A cidade, ainda, concentra grande parte das atividades econômicas da região, justificando a assimetria existente entre as cidades da mesorregião.

Segundo o estudo das Regiões de Influência das Cidades – REGIC (IBGE, 2008), Pau dos Ferros é considerada um Centros sub-regional A, destacando-se no comércio, na oferta de ensino superior e na prestação de serviços públicos (principalmente de saúde e educação).

Neste aspecto, essa característica de localizar-se num entroncamento rodoviário e numa região fronteiriça, incorpora a Pau dos Ferros outra característica, agora relacionada a mobilidade



OBSERVADR





pendular, especialmente na configuração das modalidades dos fluxos populacionais. Nesse contexto, percebendo sua localidade e importância regional, percebemos também que a mobilidade populacional diária passa a assumir um peso relevante na configuração do espaço, tendo em vista que este fenômeno se relaciona também com os movimentos migratórios.

O Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região do Alto Oeste foi composto por 23 programas e 63 projetos, distribuídos também nas cinco dimensões do desenvolvimento sustentável e articulados em dez eixos estratégicos, conforme também as potencialidades e os problemas centrais dos municípios. A Região do Alto Oeste está localizada no extremo sul-oeste do Estado do RN. A Região compreende uma área de 5.259,865 km<sup>2</sup>, ou 9,96% do território estadual. A conformação de sua geografia define a existência de dois ecossistemas, o de Caatinga e o de Floresta de Serras, que são regionalmente identificados como sertão e áreas serranas. (RIO GRANDE DO NORTE, 2006).

Quadro 1 – Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região do Alto Oeste – Eixos, Programas e Projetos

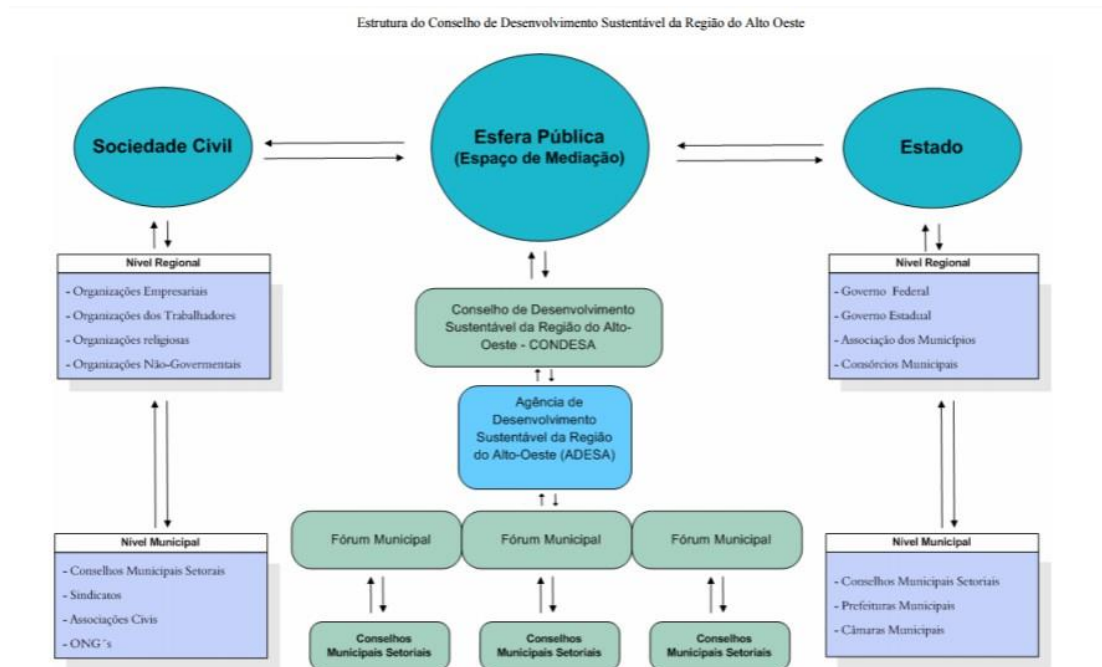
<b>Dimensão</b>	<b>Eixos</b>	<b>Programas</b>	<b>Projetos</b>
Ambiental	2	4	9
Econômica	3	7	21
Sócio-cultural	3	7	22
Científico-tecnológica	1	3	7
Político-institucional	2	2	4
Total	10	23	63

Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região do Alto Oeste.

Do ponto de vista da estrutura do modelo de gestão do Plano, a mesma foi consubstanciada a partir da criação de ambiente institucional em que uma nova esfera pública, da qual participam instituições do Estado e da sociedade civil, comprometidas com a construção de um novo pacto territorial, articulado em torno das seguintes diretrizes orientadoras da implementação das ações do Plano.



Figura 3 – Modelo de Gestão



Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região do Alto Oeste.

Trata-se, portanto, da construção de uma nova esfera pública, compartilhada por representantes do Estado e da sociedade civil de distintas orientações políticas e de diferentes segmentos socioeconômicos, com a missão de obter o apoio político, criar as condições institucionais, mobilizar os recursos financeiros e estabelecer as diretrizes e as condições operacionais para implementação das opções estratégicas e dos Programas e Projetos selecionados. (RIO GRANDE DO NORTE, 2006).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diversos estudos têm revelado que, no caso brasileiro, a maioria das iniciativas em curso acerca das políticas e programas de desenvolvimento territorial tem encontrado dificuldades quanto à implementação das ações propostas, revelando um enorme descompasso entre o que foi planejado e o que foi executado.

Sabe-se que as dificuldades políticas, técnicas e institucionais sempre são apresentadas como obstáculos que precisam ser superados para por em prática uma política de desenvolvimento regional, pois muitas vezes as instituições do estado normalmente são concebidas e atuam de acordo com a as estruturas socioeconômicas vigentes. Por sua vez, é necessário verificar até que ponto essa proposta de política aproxima-se realmente da visão endógena e sustentável de desenvolvimento local, vertente esta que se orienta, sobretudo, pela possibilidade de se criar no





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

próprio território os elementos sociais e econômicos que proporcionem um desenvolvimento econômico enraizado localmente, e que não dependam somente da dinâmica socioeconômica de fora da região e do país.

No caso específico do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Alto Oeste, passados mais de dez anos da elaboração do plano, e os limitados resultados alcançados quanto a sua efetividade, indagamos: qual o grau de implementação do plano? Quais são os fatores que tem dificultado a implementação do mesmo? As dificuldades podem ser atribuídas a problemas de concepção ou a um descompasso entre a formulação e a implementação? O modelo de Governança e Gestão construídos, operacionalizado por meio da parceria, da participação, do diálogo social e da democracia, tem sido eficiente nos seus propósitos? O Plano teve um real político das instâncias governamentais para superar resistências e cumprir a missão integradora pretendida?

A hipótese de trabalho desta tese é que o conjunto de iniciativas de desenvolvimento regional abriga interesses políticos, sociais e econômicos distintos e por vezes concorrentes, tendo tal fato se constituído num grave obstáculo, ainda que não único, à consolidação destas iniciativas. Dissenso, conflito de interesse, falta de compromisso, poucos recursos, estariam na raiz da pouca efetividade das políticas públicas e ações definidas no sentido de alcançar as metas definidas quando da elaboração dos planos

Frente a estes aspectos, concordamos com Karam (2012) quando afirma que a efetividade da ação governamental em regimes democráticos depende do reconhecimento dos múltiplos interesses envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, o que coloca em relevo a importância das institucionalidades capazes não apenas de mediar tensões existentes, mas, fundamentalmente, de integrá-las a um projeto coletivo.

Dentre as principais causas que tem dificultado a implementação do plano estão: a escassez de recursos para financiar os programas e projetos, o pouco empenho dos prefeitos e governadores, a desarticulação entre as propostas regionais e as políticas públicas federais e estaduais. Por fim, o modelo de gestão mostrou-se ineficiente na execução do plano.

Portanto, podemos considerar que, no aspecto empírico, qualquer análise sobre o desenvolvimento territorial numa perspectiva integradora e sustentável deve ser avaliada a partir do contexto institucional e de gestão deste território considerando, principalmente, a identificação e o perfil das instituições, os atores sociais e os recursos de poder, mesmo porque entendemos que um aspecto relevante a ser destacado quanto à viabilidade e o sucesso de qualquer estratégia localizada de desenvolvimento e das políticas adotadas em seu favor são, sem dúvida, a eficiência das instituições públicas, o perfil da comunidade (cultura cívica, nível de mobilização, entre outras características), bem como o caráter das coalizões locais e o padrão de articulação público-privado existente.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. São Paulo. **Revista Economia Aplicada**, v. 4, n. 2, abr. /jun. 2000, 19p.

ALVES, L. da S. F. e SANTOS, A. Produção do espaço urbano da Cidade de Pau dos Ferros - RN: análise da tendência de valorização fundiária do Bairro São Geraldo. **Bol. geogr., Maringá**, v. 33, n. 2, p. 73-88, mai./ago., 2015.

ANDRADE, M. C. de. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. **In: SANTOS, Milton et al. Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ARAÚJO, T. B. Nordeste, Nordestes: que Nordeste? **In: Desigualdades Regionais e Federalismo, In: Federalismo no Brasil: desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística; UFRGS Editora, 2001.

BECKER, B.; MIRANDA, M. (orgs.). **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 1999.

BEZERRA, J. B. **A cidade-região de Pau dos Ferros: por uma geografia da distância em uma rede urbana interiorizada**. Tese Doutorado, UFC, 2016

BOISIER, S. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. **In: HADDAD, Paulo Roberto (org.). Economia regional: teorias e métodos**, Fortaleza, BNB. ETENE, 1989, p. 589-694.

BUARQUE, S. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BONELLI, R. Impactos Econômicos e Sociais de longo prazo da expansão agropecuária no Brasil: revolução invisível e inclusão social. **In: EMBRAPA, ANAIS, Seminário sobre os Impactos da Mudança Tecnológica do Setor Agropecuário na Economia Brasileira**. Brasília, documentos nº 5, 02.

CMMAD. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Nosso Futuro Comum. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

CORRÊA, R. L. **Região e organização espacial**. 3. ed. São Paulo: Editora Ática S.A., 1990.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, v. L(2º), n. 215, p. 304-328, 2015.

DANTAS, J. R. Q. **As cidades médias no desenvolvimento regional**: um estudo sobre Pau dos Ferros (RN). Natal, 2014, 260f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2014.

GALVÃO, O. de A. Clusters e distritos industriais: estudos de casos em países selecionados e implicações de política. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, 2000.

HAESBAERT, R.; LIMONAD, É. O território em tempos de globalização. **GEO UERJ**, Rio de Janeiro, n. 5, p. 7-19, 1º semestre 1999.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). **Projeto Áridas**: memória e acervo. Disponível em: [http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Projeto\\_%C3%81ridas\\_-\\_Mem%C3%B3ria\\_e\\_Acervo\\_-\\_Livreto\\_CD.pdf](http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Projeto_%C3%81ridas_-_Mem%C3%B3ria_e_Acervo_-_Livreto_CD.pdf).

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO NORTE (IDEMA). **Boletim Econômico do Rio Grande do Norte**. 1994, 284 p.

IPEA. Relatório de Pesquisa – Estado do Rio Grande do Norte. **Planejamento e gestão governamental na esfera estadual**: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Brasil, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013.

KLIKSBERG, B. **Repensando o estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez, 1998.

PERROUX, F. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Planejamento e Finanças, Instituto Interamericano de Cooperação com a Agricultura – IICA. **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região do Alto Oeste**. Vo 1, 2 e 3. Natal, 2006.

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio A. **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**. Brasília: Embrapa, 2002.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANTOS, M. **Território e sociedade**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. (orgs.). **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994.

SOUZA, Marcelo J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E. de; GOMES, Paulo C. da C.; e, CORRÊA, Roberto L. **Geografia: conceitos e temas**. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**AS TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
E A INTEGRALIDADE NA SAÚDE**

**THEORIES OF REGIONAL DEVELOPMENT  
AND INTEGRALITY IN HEALTH**

Flavio de Matos ROCHA<sup>1</sup>, Zelimar Soares BIDARRA<sup>2</sup>

**Resumo:** O modelo de atenção à saúde no Brasil, da Constituição de 1988, tem as premissas de descentralização, regionalização e hierarquização dos serviços. O efetivo processo de descentralização teve o desafio de ser consolidado através do processo de regionalização da saúde. Essa lógica da organização dos serviços públicos de saúde, se pautando na divisão da oferta dos serviços em regiões, permitiu a oferta dos serviços à toda a população através da rede urbana de serviços, seguindo tradição histórica da lógica do planejamento público brasileiro, liderado pelo IBGE, inspirada em teorias oriundas das ciências geográficas e econômicas, como a teoria dos lugares centrais e a teoria dos polos de crescimento. Esse modelo de regionalização foi o caminho proposto para atender a noção de integralidade no sistema único de saúde brasileiro. O objetivo desse trabalho é abordar as influências teóricas das teorias de desenvolvimento regional na estruturação do sistema único de saúde brasileiro, e sua proposta de integralidade na saúde.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional. Saúde. Integralidade.

**Abstract:** the health care model in Brazil, from the 1988 Constitution, has the premises of decentralization, regionalization and hierarchy of services. The effective process of decentralization had the challenge of being consolidated through the process of regionalization of health. This logic of the organization of public health services, based on the division of service offerings in regions, allowed the provision of services to the entire population through the urban service network, following the historical tradition of the logic of Brazilian public planning, led by IBGE, inspired by theories from geographic and economic sciences, such as the theory of central places and the theory of growth poles. This model of regionalization was the way proposed to meet the notion of integrality in the Brazilian healthcare system. The objective of this work is to address the theoretical influences of theories of regional development in the structuring of the Brazilian health system, and its proposal for integrality in health.

**Keywords:** Regional development. Health. Integrality.

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (Unioeste/Toledo). E-mail: [rochaf1@hotmail.com](mailto:rochaf1@hotmail.com).

<sup>2</sup> Professora Adjunta do Curso de Serviço Social da Unioeste/Toledo. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (Unioeste/Toledo). Programa de Pós-graduação em Serviço Social (Unioeste/Toledo). E-mail: [zelimar@yahoo.com.br](mailto:zelimar@yahoo.com.br).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Saúde no Brasil (SUS) é organizado a partir das seguintes premissas: descentralização, regionalização e hierarquização. Emergidas a partir da Constituição de 1988 essas premissas tratam, respectivamente, das atribuições e responsabilidades dos entes federados, da criação de regiões de saúde bem como constituição de redes de atenção à saúde, e dos níveis de complexidade dos serviços (ALVES, 2013).

A organização do SUS dentro da Política Nacional de Saúde enfrentou alguns desafios ao longo de seu processo de implementação. Um deles foi a consolidação do processo de descentralização através da regionalização da saúde, estratégia adotada para que a população tivesse acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de atenção à saúde. A partir dessa lógica, o processo de regionalização da política de saúde brasileira tem se guiado pela estruturação da oferta de serviços de saúde.

A hierarquização dos serviços de saúde ocorre no âmbito dos procedimentos (consultas, exames, cirurgias) que são organizados em níveis de complexidades tecnológicas diferentes: atenção de baixa, média e alta complexidade. Do mesmo modo, ocorre a hierarquização de municípios e sub-regiões para que sejam capazes de atender as demandas de saúde conforme a complexidade dos serviços requeridos.

Assim, os serviços de atenção primária seriam os mais próximos a estarem em todos os municípios, enquanto alguns de média complexidade disponíveis nas regionais de saúde. As macrorregiões devem atender toda a média complexidade e algumas das demandas de alta complexidade, com as cidades polos estaduais atendendo a toda alta complexidade, além de conterem também centros de referências em diversas especialidades de serviços (KUSCHNIR, CHORNY, 2010).

Essa lógica da organização dos serviços públicos de saúde, se pautando na divisão da oferta dos serviços em regiões, segue tradição histórica da lógica do planejamento público, inspirada em teorias oriundas das ciências geográficas e econômicas. Desse modo, o objetivo desse trabalho é abordar as influências teóricas das teorias de desenvolvimento regional na estruturação do sistema único de saúde brasileiro, e sua proposta de integralidade na saúde.

## O SUS E A INTEGRALIDADE NA SAÚDE

A política de saúde brasileira é organizada através de princípios doutrinários e princípios organizativos<sup>1</sup>. Cunha e Cunha (2001) nos traz que os princípios doutrinários são aquelas diretrizes inscritas no Artº 198 da Constituição Federal de 1988, e os princípios organizativos, os inseridos na Lei Orgânica da Saúde. Para Matta (2007), a partir dos princípios doutrinários, os princípios organizativos definem as estratégias e os meios para concretizar os valores fundamentais do SUS.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Os princípios denominados doutrinários são: a descentralização, o atendimento integral e a participação da comunidade. Os princípios denominados de organizativos, são: descentralização; regionalização e hierarquização; e participação da comunidade. O Sistema Único de Saúde (SUS) deve se organizar para atingi-los. Na concepção de estrutura do SUS, a descentralização se torna uma desconcentração de poder político, de atribuições e de recursos da esfera federal para a estadual e municipal. A descentralização tem sido compreendida e tratada como uma diretriz para a rede regionalizada e hierarquizada.

A regionalização e a hierarquização são a forma proposta para a organização e gestão dos serviços de saúde a serem prestados à toda a população. A proposta é regionalizar - descentralizando a gestão do sistema por regiões de saúde dentro de cada unidade da federação, e proporcionar atendimento para toda a população através das regionais de saúde. Por sua vez, as regiões de saúde estruturam sistemas de atendimento baseadas em uma relação hierárquica de capacidade de atendimento, em que procedimentos (consultas, exames ou cirurgias) são organizados em níveis de complexidade tecnológica diferente: atenção de baixa, média ou alta complexidade (BAPTISTA, 2007; MATTA, 2007; VIANA, 2013).

A lógica das regionais é que todas atendam ao princípio doutrinário da Integralidade. Para Mello e Viana (2012), a integralidade requer a regionalização para que possa ser implementada. Dessa forma, um conjunto de municípios ao integrarem a uma regional de saúde devem ter acesso a um conjunto de serviços de saúde e, conforme maior a complexidade requerida, a população é encaminhada para o município que concentra maior capacidade tecnológica e de recursos humanos para a realização de consultas, exames ou cirurgias. Há, nesse processo, níveis hierárquicos entre as cidades. Tem dois efeitos positivos: garante racionalidade no uso dos recursos e garante o amplo acesso aos sistemas mais complexos de atendimento hospitalar, principalmente para aquela parte da população distante dos grandes centros urbanos, lugares que concentram maior capacidade tecnológica para procedimentos de alta complexidade (BAPTISTA, 2007; MATTA, 2007; VIANA, 2013).

Sob ponto de vista da organização do sistema e dos serviços através da oferta de saúde, a noção de integralidade é almejada através da busca de que toda regional de saúde consiga o fornecimento de toda a média complexidade hospitalar e ambulatorial, através de um sistema de referência e contrarreferência capaz de encaminhar os pacientes para centros especializados em casos de não oferta de serviço em uma determinada regional de saúde. Desse modo, o sistema com sua rede regionalizada e hierarquizada atinge os preceitos da integralidade.

Entretanto, essa não é a única ideia de integralidade em saúde. Mattos (2006) discute três noções: a) integralidade enquanto prática dos profissionais de saúde; b) integralidade enquanto políticas especiais que respondem a problemas de saúde específicos; c) integralidade enquanto organização dos serviços de saúde. Essa última é a definição que será abordada nesse trabalho, e reflete os esforços brasileiros em organizar a oferta dos serviços de saúde no âmbito do SUS, dentro da perspectiva das regionais de saúde, aproximando os serviços de saúde pública com os serviços assistenciais. Embora este trabalho foque-se na integralidade enquanto organização dos serviços de saúde, faz-se necessários discutir rapidamente as outras duas.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A integralidade enquanto prática dos profissionais de saúde está ligada ao movimento de medicina integral, que enxergava nas boas práticas médicas uma nova concepção para os serviços de saúde, em que os pacientes eram vistos além de seu sistema biológico, causador de sua enfermidade. Os aspectos sociais, psicológicos e todo o entorno do paciente (seu contexto) deveria ser considerado tanto pelo médico quanto pelas equipes de saúde, no âmbito dos serviços prestados (MATTOS, 2006; PAIM, SILVA, 2010; MELLO, VIANA, 2012).

A última abordagem sobre a integralidade<sup>ii</sup>, enquanto políticas especiais que respondem a problemas de saúde específicos, representa, na acepção de Mattos (2006, p. 63): a “(...) recusa, por parte dos que se engajam na formulação de uma política, em reduzir o objeto de suas políticas, ou melhor, de reduzir a objetos descontextualizados os sujeitos sobre os quais as políticas incidem.”

Para melhor entender essa abordagem, há um exemplo trazido por Mattos (2006), que se trata da criação do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM). Embora as mulheres sejam atendidas com ações específicas no âmbito do SUS, principalmente no que se refere a questões materno-infantil, elas não eram atendidas sob o prisma de seus “contextos culturais e as diversas formas de dominação que conferiam especificidades ao adoecimento das mulheres” (Mattos, 2006, p. 62). A saúde da mulher, nessa ótica, deveria ser analisada além das questões biológicas, incluindo questões ligadas à perspectiva de gênero.

Por fim, após abordado rapidamente as ideias sobre a integralidade na saúde, Mello e Viana (2012), que debatem esses conceitos, traz que o conceito de regionalização da saúde está relacionado ao desenvolvimento regional, pela via da cultura do planejamento em saúde. Reforçando a perspectiva desse trabalho de fazer uma aproximação do tema das teorias de desenvolvimento regional e a integralidade na saúde.

## CONCEPÇÕES DE REGIÕES E SUAS FUNCIONALIDADES

As teorias desenvolvidas para entender e explicar as diferentes formas de organizações espaciais começaram a considerar as relações espaciais como possíveis de serem observadas apenas por intermédio das relações entre espaços vizinhos, numa espécie de autocorrelação espacial. Aos critérios utilizados para definição de regiões naturais ou geográficas, foram adicionadas novas condições, observando interrelações e conexões entre diferentes espaços, que passam a organizar novos recortes regionais (BEZZI, 2004).

Alguns autores introduzem a noção de sistemas<sup>iii</sup> na geografia e vão aproximá-la da noção de região, observando que sistemas regionais necessitam constantemente de trocas, relações comerciais com outras regiões e lugares, ocorrendo fluxos de mercadorias, mão-de-obra e informações. Movimentos de atração (centrípetos) e movimentos de expulsão (centrífugos) criam estruturas espaciais diferentes. (BEZZI, 2004).

As relações que ocorrem dentro do próprio sistema regional (intra) e desse com seu exterior, geram as características de cada região. Assim, a região tem uma determinada estrutura a partir de uma certa ‘propriedade’ do lugar. Essa ‘propriedade’ vai depender de estruturas locais geradas a partir



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

da interação do Estado e suas várias formas de regulação (que afetam a estrutura econômica, demográfica e social). Cada regulação dessas, por exemplo, forma um conjunto de fluxos (conexões) e a interação entre essas conexões forma a estrutura da região. São as chamadas relações verticais dentro da mesma região. Já as relações externas do sistema regional, isto é, os fluxos externos à região, dão origem as relações horizontais (conectividade espacial com outros espaços vizinhos) (DUMOLARD, 1982 *apud* BEZZI, 2004).

Essas relações verticais dão origem aos fluxos (mercadorias, pessoas, dinheiro) que quando concentradas em um espaço dentro de uma região dá origem a um nó, criando uma região nodal, dada pela polarização (concentração) desses fluxos. Cada região nodal (polarizada), caracterizada pelos constantes fluxos presentes nela, representam algum tipo de funcionalidade,: produtora de matérias primas para outros centros, fornecedora de máquinas e equipamentos, especializada em serviços educacionais e de saúde, ou apenas centros de consumo de bens finais (VALENTÍ, 1983 *apud* BEZZI, 2004).

Foi nesse contexto que surgiram as perspectivas teóricas contidas na teoria dos lugares centrais (TLC) e a na teoria dos polos de crescimento (TPC), que deram origem as ideias de como se formam as hierarquias urbanas e como podem ser classificadas as regiões. Para Gomes (2000) e Bezzi (2004), a discussão sobre um sistema regional e sobre as funcionalidades dentro desse sistema – sempre influenciadas pelas relações capitalistas – propiciou o surgimento de teorias econômicas para explicar essas funcionalidades.

Entretanto, não são as únicas, há as contribuições teóricas da Nova Geografia Econômica e da teoria da base de exportação, conforme se encontra em Breitbach (1988), Brandão (2012) e Mulligan, Partridge e Carruthers (2012). Porém, nossa pretensão é abordar a TLC e a TPC e sua influência na estruturação da hierarquização dos serviços de saúde no Brasil, permitindo organizar os serviços de saúde em redes hierarquizadas, regionalizadas, atendendo à premissa de integralidade.

## A Teoria dos Lugares Centrais (TLC)

A Teoria dos Lugares Centrais (TLC) surgiu como uma teoria de organização espacial, através de Walter Chistaller (1883-1969), inspirada no modelo de localização das atividades agropecuárias de von Thünen (1783-1850), na teoria de localizações das indústrias de Alfred Weber (1868-1958) e na relação espacial da teoria econômica de Oskar Engländer (1924). August Lösch (1906-1945) aproximou a teoria da localização com a base do equilíbrio econômico espacial e Walter Isard (1919-2010) ampliou a perspectiva de análise para além das aglomerações, abordando a organização e estruturação dos espaços, as interações espaciais e as diferenças regionais que vão surgir através desses processos, compreendendo também a relação entre os contextos políticos e os tipos de atividades e onde estas se localizam. Edgar Hoover (1948) e Clark (1985) discutiram a teoria da localização voltada ao setor de serviços, ampliando a perspectiva do demais autores, que focaram nos setores agroindustrial e industrial (BREITBACH, 1988; DUARTE, CONTEL, BALBIM (2013); PEDROSA; 2017; SOUTO *et al.*, 2017).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Para Gama (1983), a teoria proposta por Chistaller (1966) explicava as formas de povoamento, como ele se dá e porque ocorre. Chistaller (1966) formulou algumas proposições inspirado na teoria marginalista e usando conceitos de economia espacial, para abordar questões como tamanho, função e distribuição espacial da ocupação populacional a um dado espaço.

Chistaller fornece maior contribuição para a ideia de região, pois com ele a centralidade ganha destaque não apenas por ser centro de uma localidade, mas por suas funções enquanto centro, isto é, pelas atividades típicas dessa centralidade – comércio e serviços – e as atividades típicas do entorno dessa centralidade – produção agrícola e/ou industriais. A esse entorno atribuiu o nome de “região complementar” (Breitbach, 1988, p. 30). A cidade é o centro em que se obtém bens e serviços de que toda a população de uma dada região necessita, enquanto seu entorno fornece alimentos e matérias-primas, por exemplo.

Uma cidade, enquanto um lugar central, teria a ofertar um conjunto de bens e serviços para suas regiões complementares. Porém, cada cidade tem diferentes tipos de bens e serviços para ofertar. A depender do grau de importância desses bens e serviços, Chistaller atribuiu graus distintos para cada lugar central. Bens e serviços de “ordem mais alta” (denominados de bem central) ao serem produzidos por um lugar central, tem a atribuição de grau de “ordem mais alta”, o mesmo ocorrendo quando se produz bens e serviços de “ordem mais baixa”, atribuindo grau de “ordem mais baixa” a esse outro lugar central. Os lugares centrais de ordem mais alta exercem influência sobre regiões maiores e desempenham maior número de funções centrais, exercendo maior centralidade, por exemplo, do que os lugares centrais de ordem mais baixa (GAMA, 1983, p. 49).

Essa atribuição de diferentes graus dão uma espécie de ordem aos lugares centrais, e os lugares centrais de ordem superior (ordem mais alta, com maior abrangência) são circundados por mercados maiores. Lugares centrais de ordem inferior (ordem mais baixa, com menor abrangência), por mercados menores. Essa diferença entre as ordens dos lugares centrais deu origem a uma hierarquia de lugares centrais, ocorrendo relações e fluxos entre esses lugares, supondo que suas respectivas áreas são sobrepostas. Assim, um lugar central de ordem maior pode dominar alguns outros lugares centrais de ordem inferior, dando origem ao sistema de lugares centrais de Chistaller (GAMA, 1983; BREITBACH, 1988).

O modelo de hierarquia chistalleriano compreende um conjunto de hierarquias, como a urbana, a comercial e a de bens e serviços que fornecem a cada cidade um conjunto diferente de funções, relegando às cidades maiores tipos de serviços mais sofisticados e às cidades menores serviços mais simples. Considera a racionalidade econômica dos consumidores, a distância destes ao centro em que se encontra os bens e serviços e os custos dessa distância - não apenas em quilômetros, mas em custo de acesso, como dificuldade de tráfego, por exemplo. Há outros fatores importantes, como: fatores histórico-sociais, as heranças históricas e a separação administrativa em distritos que são determinantes para o alcance de mercado de cada lugar central (BREITBACH, 1988; ALVES, 2016).

August Lösch, ao continuar desenvolvendo a teoria do lugar central de Chistaller, propôs um modelo de equilíbrio geral através das interrelações de todas as localidades desses lugares centrais.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

De acordo com Breitbach (1988, p. 32): “(...) Lösch parte da visão individual do problema da localização tanto do ponto de vista do produtor como do consumidor (...)”. Considera que os consumidores têm preferências homogêneas, sendo também homogêneas a distribuição da população, das matérias-primas e das condições e custos de transporte. A área de abrangência de consumo da população dos produtos de uma firma se atribui o nome de área de mercado. Para essa área de mercado que Lösch propôs como se determinar seus limites, isto é, a área de alcance dos produtos de cada firma.

Lösch observa que através desse mecanismo teórico de localização das atividades produtivas há uma superposição de mercados de diferentes produtos, em que seus centros de produção estão interligados entre si por meio da rede de transporte. Essa interligação cria uma rede de áreas de mercado. Essas áreas de mercado em rede tendem a se aglomerar, criando uma superposição de diversas redes de áreas de mercado, que dão origem a uma valorização dessas aglomerações. Dessa forma, tem-se uma aproximação para com a ideia de lugares centrais de Christaller, segundo Breitbach (1988, p. 34).

Essa hierarquia de funções e atividades de um lugar central e de sua região de abrangência em Christaller, assim como a noção de áreas de mercado de Lösch, formam uma base teórica sobre os recortes de regiões.

## A Teoria dos Polos de Crescimento (TPC)

A perspectiva da teoria dos polos de crescimento, destacando-se François Perroux (1903-1987) e Boudeville (1919-1975) como seus principais proponentes, traz outras perspectivas sobre a noção de região. O primeiro autor foca-se na apreciação do papel do espaço para a análise econômica, definindo o espaço como homogêneo, de planejamento ou polarizado. O segundo propõe, a partir das noções de espaço apresentado nos estudos de François Perroux, três tipos de regiões: homogêneas, polarizadas e região-piloto. A região passa a ser elemento da estratégia do desenvolvimento, sob o ponto de vista econômico (FERRERA DE LIMA, 2003; ALVES, 2016; SOUTO *et al.*, 2017).

O primeiro avanço de Perroux foi o de construir novas concepções sobre o espaço, reagindo contra as abordagens anteriores, sustentando que há várias relações que definem espaços diferentes. Para Perroux (1955)<sup>iv</sup>:

(...) o espaço é o conjunto de diferentes relações que definem um objeto. Já que podem existir muitos sistemas de relações definindo um objeto, para qualquer objeto existem diferentes espaços topológicos. Para todo objeto existem muitos conjuntos de relações diferentes, muitos conjuntos de espaços diferentes. (Perroux, 1955 *apud* LASUEN, 1974, p. 115).

Dessa forma, se reage contra uma única visão sobre o espaço, o espaço geonômico – espaços geográficos banais ou ‘vulgares’, constituídos por conjuntos de áreas geográficas, em que se tem um par de coordenadas geográficas (cartesianas) que indicam as relações sociais, econômicas e institucionais dentro de um mesmo espaço. Perroux propõe a existência de um tipo específico de espaço, o espaço econômico, e propõe uma tipologia para ele<sup>v</sup>: um espaço econômico enquanto



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

conteúdo de um plano; outro espaço econômico enquanto um conjunto homogêneo e o último, como um campo de forças (BREITBACH,1988).

O espaço enquanto conteúdo de um plano é, na verdade, formado pelas relações comerciais estabelecidas pelas empresas e seus fornecedores. A empresa em si (seu prédio, suas máquinas e equipamentos, sua mão-de-obra) mantém relações de fluxo com outras empresas, que não necessariamente estão presentes no mesmo espaço, ou sequer estão localizadas em espaços contíguos. Logo, a primeira noção de Perroux sobre espaço é estendida para além da área geográfica de uma empresa e voltada para “o complexo de indústrias” (HANSEN, 1974; PERROUX, 1974; BREITBACH,1988).

O espaço enquanto conjunto homogêneo é o espaço compartilhado pelas mesmas características físicas, econômicas, sociais e institucionais, correspondendo a um espaço contínuo com características semelhantes. Características edafoclimáticas, por exemplo, possibilita a existência em um mesmo espaço, de uma mesma produção vegetal ou animal. Atrai empresas com as mesmas características de produção, com perfis semelhantes de mão-de-obra empregada. Ao mesmo tempo, a um dado território nacional (ou mesmo estadual), tem-se todo um espaço regulamentado por normas jurídicas que definem suas institucionalidades (HANSEN, 1974; FERRERA DE LIMA, 2003).

Porém, uma empresa, mesmo localizada fisicamente num espaço com coordenadas cartográficas, pode exercer influência sobre outras em outro espaço cartográfico. Há, nesse sentido, uma zona de influência econômica de uma empresa a outras e estas não precisam estar economicamente conectadas no mesmo espaço. Essa influência exercida por uma empresa, pode ser pensada sobre a influência de um conjunto de empresas, ao qual Perroux denomina de Indústria ou complexo industrial. Nesse mesmo sentido, a aglomeração dessas empresas em polos industriais exerce influência (ou poder) sobre outras. Essa zona de influência é uma espécie de “campo de força” das relações dessas empresas com outras (estando ou não no mesmo espaço contíguo). Essa é a ideia do espaço como um campo de força (HANSEN, 1974; FERRERA DE LIMA, 2003).

Cada aglomeração consiste em “polos” ou centros dos quais emanam forças com poder de atração ou repulsão e cada centro tem seu próprio campo de força e está interligado no campo de força de outros centros. Dessa forma, o espaço econômico, como campo de forças, conduz à noção de polo, que se torna um vetor de forças econômicas (LASUEN, 1974).

Porém, cada polo ao exercer influência dentro de seu campo de força, exerce também uma espécie de domínio. Essa ideia de dominação é central para Perroux, significa uma interdependência, mas contém uma noção de hierarquia nas relações estabelecidas entre cada componente dentro desses polos e entre cada polo. (HANSEN, 1974; LASUEN, 1974).

A ideia de um espaço enquanto campo de força traz o conceito de espaço polarizado (pois é constituído por polos) e este espaço exerce diferentes forças sobre seu entorno. Essas diferentes forças sobre seu entorno nada mais é que um conjunto de interações funcionais entre cada polo e seu entorno, com um conjunto de atividades principais dominando as demais atividades, numa



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

relação hierárquica<sup>vi</sup>. Tem-se então uma classificação de centros urbanos hierarquizados de acordo com as funções que desempenham dentro desse espaço polarizado mantém trocas de bens e serviços com o polo que exerce dominação do que com seus vizinhos (HANSEN, 1974; LASUEN, 1974; BREITBACH, 1988).

Com a premissa de que “(...) o crescimento não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento [...]” (Perroux, 1974, p.100), se tem a busca por uma explicação para a mudança estrutural de uma economia nacional. Porém, o foco de Perroux não se dará em qualquer tipo de indústria, mas sim no que ele considera como uma “Indústria Motriz”<sup>vii</sup>, que são indústrias que se desenvolvem mais cedo do que as demais, apresentam taxas de crescimento mais elevados do que a média do Produto Nacional e do que a média da Produção Industrial Nacional.

A ação motriz via economias externas, para Perroux, mostra como acontece a expansão e o crescimento de grandes conjuntos de empresas. Dessa forma, uma indústria cujo crescimento influencia o crescimento de outra ou várias outras indústrias, dá-se o nome de “motriz”. A área de influência dessa indústria motriz (e do polo de crescimento) se transforma em uma região motriz. A atuação da indústria motriz transforma seu meio geográfico imediato (PERROUX, 1974).

A região motriz exerce o mesmo efeito sobre as demais regiões que a indústria motriz exerce sobre as demais indústrias, com os mesmos efeitos de atração e repulsão, propiciando características heterogêneas para cada região, sendo elas as responsáveis pelo crescimento de cada região. É nessa perspectiva, na visão de Breitbach (1988), que Perroux chega a elaborar algumas considerações sobre região, sendo ela uma área de influência de um polo de crescimento. E um polo de crescimento é entendido enquanto um conjunto de atividades com suas respectivas relações funcionais - fluxos e subordinações.

Ainda segundo a concepção de Breitbach (1988), Perroux não avançou mais sobre uma conceitualização sobre região, mas outros autores avançaram um pouco mais. Boudeville (1973) extrai das noções de espaço e de região motriz de Perroux, uma tipologia de regiões. Basicamente essa tipologia era: a) região homogênea, baseada na ideia de espaço homogêneo; b) região polarizada, ancorada na perspectiva do espaço enquanto campo de forças (polarizado) e c) região plano, na concepção de espaço enquanto conteúdo de um plano.

Boudeville (1973, p.12) apresenta essa tipologia como resultado de um entendimento entre alguns autores<sup>viii</sup>. Assim, a noção de região pode ser analisada em termos de região homogênea, região polarizada e de região-piloto. A região homogênea corresponde a um espaço contínuo com características semelhantes em cada parte que constitui esse espaço. Essa homogeneidade pode ser de qualquer variável selecionada para constituir essa região.

Na região polarizada (funcional) há a hierarquização das cidades de acordo com as funções desempenhada por cada uma destas, com as menores fornecendo produtos e serviços locais e os centros locais (polos) fornecendo bens e serviços a seu espaço polarizado. Outra característica



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

comum para uma região polarizada é que os centros locais, que são as cidades polos (maiores cidades) são ao mesmo tempo, centro administrativo e centro polarizado (BOUDEVILLE, 1973). Boudeville (1973, p. 16) ainda destaca que, apesar das noções de região homogênea e polarizada serem bem representativas, elas não esgotam a noção econômica de região, pois deixam de lado “(...) o aspecto mais moderno da ciência contemporânea: a decisão. (...)”.

Nessa última asserção de Boudeville (1973), tem-se a noção de região-piloto (ou região-programa). Essa região não surge da realidade, dos fatos em si, pois sua construção não serve para compreender alguma realidade regional espacial ou interpretar fenômenos econômicos com incidência espacial, mas apenas tem como propósito operacionalizar uma decisão administrativa sobre um determinado projeto ou política.

## REGIONALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL: ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PARA ATINGIR A INTEGRALIDADE

A regionalização aparece no desenho institucional<sup>ix</sup> construído para dar suporte ao Sistema Único de Saúde e como meio para promover o processo de descentralização. Pretende dar ênfase à descentralização dos serviços de saúde em direção aos municípios, mas com viés de organizá-las em regiões geográficas, de modo a estabelecer a hierarquia de serviços conforme seu grau de complexidade. A formação dessas regiões foi induzida pela esfera federal.

Os mecanismos de indução e regulação utilizados, inicialmente, se concentraram no financiamento do sistema de saúde no nível federal, o qual estabeleceu relação direta com o ente municípios, através das Normas Operacionais Básicas (NOBs), na década de 1990. Em vista ao desafio de promover a integralidade, as NOBs foram substituídas pelas normas operacionais de assistência à saúde (NOAS) em 2001 e 2002.

A NOAS 01/2001 e sua reedição como NOAS 01/2002 foca na regionalização e na hierarquização da rede de saúde, abordando a organização de serviços de média e alta complexidade, atribuindo critérios para a existência de cada um. Também estabelece que, a partir de um Plano Diretor de Regionalização (PDR), cada Secretaria Estadual de Saúde deve ordenar o processo de regionalização da assistência à saúde. O PDR deve estruturar a oferta dos serviços de saúde para todos os níveis de atenção: baixa, média e alta complexidade. Ao estruturar a distribuição da oferta de serviços de saúde deve ter como objetivo a que toda a população tenha acesso a todos níveis de complexidade de serviços, mesmo os municípios que não tenham essa capacidade instalada (SERRA, RODRIGUES, 2007; SANTOS, 2017).

Para tanto, foram organizados agrupamentos de municípios para que quando um município de menor porte precise acessar os serviços de maior complexidade tecnológica - que exigem escala -, seus habitantes possam acessar em um município próximo, de maior porte. Dessa forma, se constitui um módulo assistencial. A conjugação de mais de um módulo assistencial forma uma microrregião. As microrregiões formam as macrorregionais e a junção delas constitui a rede de serviços de todo o estado (SERRA, RODRIGUES, 2007).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A divisão dos Estados em módulos assistenciais, microrregiões, regiões de saúde e macrorregiões depende da organização de cada secretaria de saúde estadual. Bom salientar que, as regionais de saúde foram construídas baseadas nas divisões territoriais existentes no Brasil, a partir das ações e estudos empreendidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As microrregiões foram definidas no estudo denominado de Divisão do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas. Esse estudo apresentou as divisões regionais dentro dos Estados (CONTEL, 2014).

Ao analisar a pesquisa Regiões de Influência das Cidades (2007), observa-se que há uma correlação entre as regiões centrais que exercem maior influência (considerando fluxos comerciais, de saúde, de transporte etc.) e os municípios sede das regionais de saúde. Isso demonstra que as regionais de saúde foram construídas seguindo a lógica da formação da rede urbana brasileira. E, os estudos para determinação das regiões de influência de cidades, foram influenciados teoricamente pelas noções de centralidade – teoria dos lugares centrais; a definição de regiões sofre influência de todo um conjunto de teorias, inclusive de Perroux e Boudeville, além de que, a própria definição das regiões de saúde foram definidas para atender a uma política de saúde que se propôs a ser regionalizada, criando-se regiões do tipo programa – perspectiva do Boudeville.

Destaca-se que, embora essas teorias exerceram influência sobre a organização dos serviços de saúde, especialmente porque são os fatores explicativos abordados por Perroux que levam a várias formações de cidades polos, a tradição de regionalização do IBGE recebe outras influências, como Michel Rochefort, com sua análise sobre redes e sistemas de cidades (CONTEL, 2014).

## CONCLUSÃO

A constituição de regiões de saúde é a peça-chave para integrar as ações do sistema de saúde brasileiro. A regionalização foi uma estratégia organizacional para direcionar as ações de saúde buscando a integralidade e a universalidade dos serviços de saúde para a população.

As regiões de saúde estruturaram sistemas de atendimento baseadas em uma relação hierárquica de capacidade de atendimento, em que procedimentos foram organizados em níveis de complexidade tecnológica diferente, e cada nível de capacidade tecnológica localizado em centros maiores – isto é, que exerciam maior centralidade (ou influência) sobre demais municípios.

Essa noção de hierarquia é claramente inspirada nas teorias dos lugares centrais. A outra estratégia, a da criação de regiões de saúde através da estratégia de descentralização dos serviços de saúde, e a busca do fornecimento do atendimento de todas as complexidades médicas para a maior parte da população, reflete uma visão de planejamento público oriundos da escola de pensamento de desenvolvimento regional inspirada pelo teoria dos polos de crescimento.

Demonstra-se que o conceito de regionalização da saúde está relacionado ao desenvolvimento regional, uma parte pela via da cultura do planejamento em saúde, principalmente nas concepções de criar regiões do tipo “regiões-programas”, inspirada em Boudeville; em parte porque ao



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

estabelecerem as divisões das regiões de saúde, as unidades federativas brasileiras optaram por manter a lógica da hierarquia dos centros urbanos brasileiros, em que as cidades polos são as que exercem a centralidade sobre a região de saúde, ao mesmo tempo em que devido ao processo histórico do desenvolvimento das cidades brasileiras, concentram tantos os serviços públicos (autarquias e poder judiciário, por exemplo) quanto os serviços de educação e de saúde.

Essas questões apontadas reforçam que, ao adotar a estratégia de regionalização da saúde enquanto caminho operacional para atingir a integralidade – representada pela rede hierarquizada de serviços de saúde – houve inspiração e aproximação com as teorias de desenvolvimento regional e a noção de integralidade prevista como diretriz do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, C. L. Direito à saúde: **Efetividade e proibição do retrocesso social**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2013.

ALVES, L. R. Região, Urbanização e Polarização. In: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J.; EBERHARDT, P. H. C. (org.). **Economia e desenvolvimento regional**. Foz do Iguaçu: Editora Parque Itaipu, 2016.

BAPTISTA, T. W. F. História das políticas de saúde no Brasil: a trajetória do direito à saúde. In: MATTA, G. C.; PONTES, A. L. M. (org.). **Políticas de saúde: organização e operacionalização do Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007.

BEZZI, M. L. **Uma (re)visão historiográfica: da gênese aos novos paradigmas**. Santa Maria: Editora da UFSM, 2004.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

BREITBACH, A. **Estudo sobre o conceito de região**. Porto Alegre: FEE, 1988.

BOUDEVILLE, J. **Os espaços econômicos**. São Paulo: Editora Difusão, 1973.

CONTEL, F. B. As divisões regionais do IBGE no século XX (1942, 1970 e 1990). Terra Brasilis (Nova Série). **Revista da Rede Brasileira de História da Geografia e Geografia Histórica**. n. 3, 2014.

CHRISTALLER, W. **Central place in southern germany**. Nova Iorque: Prentice-Hall, 1966.

CUNHA, J. P. P.; CUNHA, R. E. Sistema Único de Saúde: princípios. In: BRASIL. Ministério da Saúde. **Gestão municipal de saúde: textos básicos**. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde, 2001.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

DUARTE, L. S.; CONTEL, F. B.; BALBIM, R. Regionalização da saúde e ordenamento territorial: análises exploratórias de convergências. In: BOUERI, R.; COSTA, M. A. **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Rio de Janeiro, IPEA: 2013.

FERRERA DE LIMA, J. A concepção do espaço polarizado. **Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. v. 4, n. 7, p. 7-14, set. 2003.

GAMA, A. Uma ruptura epistemológica na Geografia: a Teoria dos Lugares Centrais. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. 12. p. 41-59, 1983. Disponível em: <https://eg.uc.pt/handle/10316/11670>. Acesso em: 27 jan. 2020.

HANSEN, N. M. Teorias dos polos de desenvolvimento em um contexto regional. In: FAISSOL, E. **Urbanização e regionalização, relações com o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, IBGE, 1974.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de Influência das Cidades**. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

KUSCHNIR, R.; CHORNY, A. H. Redes de atenção à saúde: contextualizando o debate. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 2307-2316, 2010.

LASUEN, J. R. A respeito de polos de crescimento. In: FAISSOL, E. **Urbanização e regionalização, relações com o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, IBGE, 1974.

MATTA, G. C. Princípios e Diretrizes do Sistema Único de Saúde. In: MATTA, G. C.; PONTES, A. L. M. (org.). **Políticas de saúde: organização e operacionalização do Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007.

MATTOS, R. A. Os Sentidos da Integralidade: algumas reflexões acerca de valores que merecem ser defendidos. In: Pinheiro, R.; MATTOS, R. A. (org.). **Os sentidos da integralidade na atenção e no cuidado à saúde**. Rio de Janeiro: UERJ, IMS: ABRASCO, 2006.

MEDICI, A. C. Judicialização, integralidade e financiamento da saúde. **Diagnóstico e Tratamento**, São Paulo, v. 15, edição 2, p.81-87, 2010.

MELLO, G. A.; VIANA, A. L. A. Uma história de conceitos na saúde pública: integralidade, coordenação, descentralização, regionalização e universalidade. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 1219-1239, out./dez. 2012.

MULLIGAN, G. F.; PARTRIDGE, M. D.; CARRUTHERS, J. I. Central Place theory and its reemergence in regional science. **The Annals of Regional Science**, v. 48, p. 405–431, 2012.

PAIM, J. S.; SILVA, L. M. V. Universalidade, integralidade, equidade e SUS. **BIS, Boletim do Instituto de Saúde** (Impr.), São Paulo, v. 12, n. 2, p.109-114, ago. 2010.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

PEDROSA, B. V. A recepção da teoria dos polos de crescimento no Brasil. **Terra Brasilis**. Nova Série, 9, 2017.

PERROUX, F. O conceito de polo de desenvolvimento. In: FAISSOL, E. **Urbanização e regionalização, relações com o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, IBGE, 1974.

SANTOS, L. Região de saúde e suas redes de atenção: modelo organizativo-sistêmico do SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 4, p. 1281-1289, 2017.

SANTOS, M. **Economia espacial: críticas e alternativas**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2003.

SERRA, C. G.; RODRIGUES, P. H. O Financiamento da Saúde no Brasil. In: MATTA, G. C.; PONTES, A. L. M. (org.). **Políticas de saúde: organização e operacionalização do Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007.

SOUTO, R. L. S. *et al.* Cidade, região, hierarquia de cidades e redes urbanas: uma proposta de revisão teórica. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, ano XIX, v. 2, n. 37, p. 57-81, ago. 2017

VIANA, A.L.D. **Descentralização e política de saúde: origens, contexto e alcance da descentralização**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2013.

<sup>i</sup> Descentralização, Integralidade e participação da comunidade aparecem tanto como diretrizes no texto Constitucional como aparecem como princípios na Lei Orgânica da Saúde, o que leva a uma confusão de significados para princípios e diretrizes, que são conceitos diferentes, para Matta (2007).

<sup>ii</sup> Medici (2010) faz referência a integralidade “partida” e “turbina”, entretanto essas considerações são mais resultantes de reflexões sobre dilemas e desafios da política de saúde brasileira do que conceitos ou constructos teóricos historicamente construídos. Ressalta-se a validade das reflexões apresentadas, considerando o contexto da desigualdade financeira entre os entes federativos, entre as unidades federativas e entre os municípios, além da problemática da judicialização da saúde, que impacta nos orçamentos e programações financeiras dos governos, afetando a política de saúde.

<sup>iii</sup> Hall e Fagen (1956, *apud* Santos 2003, p. 168): “Um sistema pode ser definido como um complexo de elementos em interação, juntamente com os seus atributos próprios e com as suas relações. Uma das tarefas essenciais quando conceituamos o fenômeno como um sistema será, então, a identificação dos seus elementos de base, que agem um sobre os outros, seus atributos e suas relações. Em qualquer que seja o sistema, seu contexto é formado pelo conjunto de todos os objetos cujos atributos mudam com o comportamento do sistema. O que interessa conhecer é o universo de fenômeno formado pelo próprio sistema e mais o contexto em que se insere”.

<sup>iv</sup> Perroux, F. "Note sur la notion de Pôle de Croissance", em *Economie Appliquée*, janeiro-junho 1955.

<sup>v</sup> Lasuen (1974, p. 116) traz os três da seguinte forma: 1) espaço como a área de planejamento das unidades de decisão; 2) espaço como campo de forças atuando sobre as unidades de decisão; 3) espaço como campo de objetos homogêneos. O foco de Perroux é abordar as relações econômicas estabelecidas entre elementos econômicos, e sua análise é sobre os fluxos de relações de uma firma e de um conjunto de firmas no espaço, sendo este não necessariamente contíguo.

<sup>vi</sup> Ressalta-se aqui uma proximidade lógica dessa hierarquia dos polos de Perroux com a hierarquia dos lugares centrais, embora o objeto de análise seja distinto (para a teoria dos lugares centrais, era a organização espacial em si, para a teoria dos polos de crescimento, é a identificação das razões de crescimento ser diferente para cada lugar).

<sup>vii</sup> Perroux utiliza “indústria” para falar de um conjunto de empresas relacionadas tecnicamente. Diferencia de “empresa”, para falar de uma unidade industrial individual (Perroux, 1974).

<sup>viii</sup> Walter Isard (1961), na Conferência Europeia de Bellagio, (OCDE. Planificação econômica regional, 1961); John Meyer (1963), em: MEYER, J. Regional Economics: A Survey. *American Economic Review*, março, 1963.;



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

---

FRIEDMAN E ALONSO, *Regional Development and Planning*, M.I.T. Press, 1964.

<sup>ix</sup> O tema da regionalização aparece nas seguintes legislações: NOB-SUS 01/1993 – Item g da Introdução – Portaria GM/MS nº 545/1993; Na NOB-SUS 01/1996 – Item 4 – Portaria GM/MS n. 2203/1996; NOAS-SUS 01/2001 e NOAS-SUS 01/2002; no Pacto pela Saúde – Item 2, Diretrizes para a Gestão do SUS, Pacto de Gestão, Portaria GM/MS n. 399/2006; e por fim, no Decreto federal n. 7.508/2011 (BRASIL, 2003; SANTOS, CAMPOS, 2015; REIS *et al.*, 2017).



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO COSIPLAN/IIRSA**

**TERRITORIAL PLANNING IN COSIPLAN/IIRSA**

Francisco Jorge VICENTE<sup>1</sup>, Aldomar Arnaldo RÜCKERT<sup>2</sup>

**Resumo:** O planejamento ganhou contornos mais elaborados a partir do século XVII e se utiliza das escalas geográficas como forma de abarcar os diversos níveis de poder e de gestão que atuam sobre a realidade concreta que operam na elaboração de processos de planificação. Utilizado nos EUA e na Alemanha durante o século XIX, ganhou dimensão com a Revolução Russa, através do planejamento centralizado da economia. Criticado por neoliberais, foi difundido pela visão keynesiana durante a vigência das políticas de Estado de bem-estar social, após a Segunda Guerra Mundial. A ideia do planejamento chegou na América Latina nas primeiras décadas do século XX e experimentou, até o momento, quatro períodos distintos: de origem e ascensão, até a década de 1990; de recuo e desmantelamento com o advento do Consenso de Washington; de retomada, a partir da virada do século, com a eleição de governos progressistas e de novo recuo pela retomada da hegemonia neoliberal na maioria dos governos da região, a partir de 2016. Utilizado por governos nacionais em planificações econômicas domésticas, ganhou expansão e reconhecimento como planejamento territorial multinacional com o lançamento da IIRSA, durante a I Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, em 2000. Com a fundação da UNASUL, em 2008 e, no ano seguinte, do COSIPLAN, a IIRSA foi por este incorporada. Atualmente, a retomada de governos da América do Sul por forças neoliberais provocou o desmonte da UNASUL e está causando novo retrocesso nos processos e nas estruturas de planejamento no continente.

**Palavras-chave:** Planejamento. Território. Neoliberalismo. Keynesianismo. COSIPLAN/IIRSA.

**Abstract:** Planning has taken on more elaborate shapes since the 17<sup>th</sup> century and uses geographical scales as a way to encompass the different levels of power and management that act on the concrete reality that operates in the elaboration of planning processes. Used in the USA and Germany during the 19<sup>th</sup> century, it gained dimension with the Russian Revolution, through centralized planning of the economy. Criticized by neoliberals, it was disseminated by the Keynesian view during the period of validity of state welfare policies after the Second World War. The idea of planning arrived in Latin America in the first decades of the twentieth century and has, so far, experienced four distinct periods: of origin and rise until the 1990s; of retreat and dismantling with the advent of the Washington Consensus; resumption, from the turn of the century, with the election of progressive governments and again of retreat by the resumption of neoliberal hegemony in most governments in the region, from 2016. Used by national governments in domestic economic planning, it gained expansion and recognition as multinational territorial planning with the launch of IIRSA, during the I Meeting of Presidents of South America, in

<sup>1</sup> Doutorando em Geografia na UFRGS. E-mail: [chicojvicente@gmail.com](mailto:chicojvicente@gmail.com).

<sup>2</sup> Geógrafo; Doutor em Geografia; Professor do POSGEA e do PROPUR/UFRGS; Pesquisador CNPq; Coordenador do LABETER - Laboratório Estado e Território. E-mail: [aldomar.ruckert@ufrgs.br](mailto:aldomar.ruckert@ufrgs.br).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Brasília, in 2000. With the foundation of UNASUR, in 2008 and, in the following year, from COSIPLAN, IIRSA was incorporated by it. Currently, the resumption of governments in South America by neoliberal forces has caused the dismantling of UNASUR and is causing a further setback in the planning processes and structures in the continent.

**Keywords:** Planning. Territory. Neoliberalism. Keynesianism. COSIPLAN/IIRSA.

## INTRODUÇÃO

O planejamento é realizado sobre determinada porção do território e de acordo com os conceitos e procedimentos que expressam o conhecimento e a prática que se tem deste ambiente. Em outras palavras, faz-se necessário definir a escala e suas variações (transescalaridades) e prever as modificações decorrentes a fim de se manter a homogeneidade e a concentração dos fenômenos e dos elementos a serem planejados, preservando seus campos de pertinência. A escala é, portanto, um elemento prévio à ação de planejamento. Esta escolha, que parte da compreensão da totalidade, mas que reconhece a impossibilidade de se planejá-la ou mesmo de representá-la em seu conjunto, leva à adoção do estratagema do “esquecimento coerente”, ou seja, a consideração de que “os elementos conservados da percepção original são em número consideravelmente menor àqueles percebidos, mas que sendo, no entanto, pertinentes, bastam para orientar uma ação determinada a realizar”. (RACINE, RAFFESTIN e RUFFY, 1983, p. 128).

O planejamento territorial projeta o ordenamento do território e deve trabalhar com, no mínimo, três questionamentos: O quê, para quê e como se planejar. (PUJADAS e FONT 2008, p. 12). O planejamento territorial surgiu como resultado aos desafios que não tinham uma resposta adequada no marco do planejamento urbano ou da planificação setorial. Ele se vincula, de forma articulada, com outras modalidades de planejamento, como o planejamento urbano, com a planificação setorial, com a política regional e com o planejamento estratégico, nas mais diversas escalas.

O planejamento é, portanto, um procedimento que pode assumir diversas formas, dimensões ou feições. Quanto à forma, pode ser territorial ou setorial. Relativamente à sua multiescalaridade geográfica, se revela local, regional, nacional, podendo abranger porções ou a totalidade de um continente, internacional ou mundial ou ainda urbano, metropolitano. O planejamento pode ainda assumir feições ou modos participativo, sustentável, autocrático e cumprir funções de ocupação, regulação, desenvolvimento, dentre várias outras.

O planejamento evoluiu ao longo dos tempos, passando a se constituir num instrumento privilegiado de intervenção do Estado, muito embora os demais atores territoriais, tais como, as igrejas, as forças armadas, as empresas, os movimentos sociais, as ONGs e os cidadãos, dentre outros atores, também o utilizem.

Neste artigo, buscou-se, através da visita à várias obras sobre o tema, o breve traçado de uma evolução histórica sintética do planejamento, destacando sua chegada à América do Sul e sua posterior utilização, com abrangência continental pelo Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), órgão da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) que coordena a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a partir de uma abordagem



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

histórico-narrativa, enfatizando-se as consequências às estruturas de planejamento no continente, decorrentes da aplicação política de conceitos ideológicos subjacentes aos programas de governo na região nas últimas décadas.

## PLANEJAMENTO CENTRALIZADO, NEOLIBERALISMO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O primeiro país que aplicou o planejamento para a condução da sociedade foi a Rússia, em especial nos anos iniciais da Revolução Bolchevique (LIRA, 2006, p. 7). Durante seus anos iniciais, especialmente entre 1917 e 1930, não existiam experiências de planificação associadas às mudanças sociais. O desenho e a implementação deste processo se deram no contexto histórico no qual este país desenvolveu, a partir da reflexão teórica, a sua transformação radical de uma sociedade semifeudal à uma sociedade socialista.

O debate teórico se concentrou, inicialmente, na seguinte polêmica: o planejamento a ser implantado seria dirigido pelos preços de mercado ou por planejadores estatais. Esta controvérsia opôs Preobrazensky e Trotsky, de um lado, tendo Buchárin e Stálin, de outro. Os primeiros defendiam a rápida industrialização da economia soviética, alegando que era impossível transformar uma economia feudal e camponesa em economia industrial através dos sinais de mercado, na lógica de que o mercado e a planificação eram incompatíveis. Nos anos iniciais da revolução esta tese prevaleceu, entretanto, seus oponentes advogavam, até 1929, que a transição entre capitalismo e socialismo se daria por uma espécie de socialismo de mercado. Entre 1923 e 1929, o plano e o mercado coexistiram, tendo Stálin apoiado a ideia de Buchárin para a necessidade de seguir estimulando o *kulak* - camponês rico – na agricultura, adiando o desenvolvimento da indústria pesada e sua planificação. Em 1929, Stálin rompeu com Buchárin e declarou guerra ao mercado, levando Trotsky e Preobrazensky a levantar então a necessidade urgente de que os planos quinquenais se orientassem a acelerar a industrialização (LIRA, 2006, p. 8, com contribuição de THEURET<sup>1</sup>).

A experiência do planejamento na União Soviética e seus resultados históricos acendeu calorosos debates que até hoje se estendem e orientam políticas de diversos governos na região. Contrariando a ideia de que a Rússia teria sido a pioneira em matéria de planejamento, Friedrich Hayek, considerado por muitos como o pai do neoliberalismo, alega que a intervenção do Estado na economia com o propósito de sufocar a concorrência e estimular o monopólio já ocorrera, em países capitalistas, em período anterior:

Na realidade, apareceram pela primeira vez no último quarto do século XIX, em países relativamente jovens do ponto de vista da industrialização: os Estados Unidos e a Alemanha. Em especial neste último país, que veio a ser considerado modelo da evolução lógica do capitalismo, o surgimento de cartéis e sindicatos tem sido deliberadamente promovido desde 1878 pela política governamental (...). Foi lá que, com a ajuda do Estado, a primeira grande experiência de “planejamento científico” e “organização consciente da indústria” fez surgir monopólios gigantes, apresentados como consequências inevitáveis cinquenta anos antes que a mesma política fosse adotada na Inglaterra. (HAYEK, 2010, p. 67).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A partir de 1945, Hayek passou a militar, de forma obstinada, contra a ideia de planejamento, concentrando suas críticas ao planejamento centralizado da economia. Embora não se coloque de maneira frontal contra qualquer tipo de planejamento, Hayek ao se opor, de forma inflexível, contra o planejamento centralizado da economia, em especial, aquele experimentado na União Soviética, mutila metodologicamente o processo por entender que o planejamento pode interferir nas forças livres do mercado.

A lição do passado recente, cuja importância vem aos poucos sendo reconhecida, mostra que muitas formas de planejamento econômico, aplicadas de modo independente em escala nacional, tenderão a ser prejudiciais em seu conjunto, mesmo de um ponto de vista puramente econômico, produzindo, além disso, sérios atritos internacionais (HAYEK, 2010, p. 205).

Calcado na lógica da plena liberdade individual, o neoliberalismo se embasa no conceito do individualismo. A defesa do individualismo ao extremo é tão danosa, por um lado, como a intervenção estatal absoluta, por outro. A primeira privilegia quem tem capital inicial, poder acumulado ou capacidade de influência. A segunda também. Ambas são faces da mesma moeda do totalitarismo. A primeira, do mercado e a segunda, do Estado. Em ambas situações, quem sofre as consequências é a sociedade. A negação da organização, da solidariedade e da ação coletiva solapam as bases de qualquer processo democrático de planejamento. Resta, sem dúvida, o planejamento despótico, autocrático, construído em gabinetes por um ou por meia dúzia de burocratas, sejam de esquerda ou de direita. A ausência da participação dos atores envolvidos e que sofrerão as consequências do planejamento, deixam as ações de transformação do território, no caso de planejamento territorial, ao sabor das forças de mercado ou do arbítrio estatal.

Como método alternativo e diferenciado, cabe relembrar a experiência do Orçamento Participativo que teve início em Porto Alegre, nos governos do Partido dos Trabalhadores, em 1989, onde, ao invés da proeminência isolada do mercado ou do Estado na aplicação dos recursos orçamentários sobre o território, houve uma conjugação entre governo e sociedade, debatendo, definindo, planejando, executando, fiscalizando e avaliando a aplicação de parcela dos recursos públicos da cidade em ações definidas pela população em assembleias nos bairros e vilas.

A visão político-ideológica de Hayek, prisioneiro de uma paixão obstinada contra qualquer limitação ou regulação do mercado, vistas como atentado à liberdade, não apenas econômica, mas também política, o impede de perceber que não apenas socialistas defendem o planejamento, de matriz democrática. Com o fim da II Guerra Mundial, as políticas keynesianas, já utilizadas para enfrentar as consequências sociais e econômicas da Grande Depressão, iniciadas em 1929, se expandiram e, no curso da recuperação de direitos e dignidades do pós-guerra, conduziram à constituição do sistema de bem-estar social em diversos países da Europa, trazendo consigo uma valorização do planejamento. Estas ideias influenciaram diretamente os pioneiros do planejamento na América Latina.

A Política Econômica, que teve seu grande momento a partir da obra revolucionária de Keynes no campo de macroeconomia, implica no estudo das medidas de intervenção do governo na economia, visando o pleno emprego, o maior desenvolvimento econômico, a estabilidade monetária e a melhor distribuição da renda. Quando pensada em termos de longo prazo, e acompanhada de um sistema administrativo para executá-la, a Política



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Econômica transforma-se em Planejamento Econômico (BRESSER-PEREIRA, 1976, p. 2).

Foi neste contexto histórico de debate que contrapunha a planificação centralizada ao planejamento como o conhecimento que precede e preside as ações em contextos democráticos, que o debate sobre planejamento se firmou na América Latina. Para se ter ideia da polêmica ideológica estabelecida à época, “se usava o termo programação como sinônimo de planificação ou planejamento, para evitar correlações com o exercício da planificação em países europeus do bloco socialista, pois podiam dar lugar a confusão na região” (MARTNER e MÁTTAR, 2012, p. 9).

## FASES DO PLANEJAMENTO NA AMÉRICA LATINA

É possível identificar, até aqui, quatro fases do planejamento na América Latina. A primeira, de implantação e ascensão, a partir do final da II Guerra Mundial e influenciada tanto pelo planejamento centralizado soviético quanto pelas ideias keynesianas, a segunda de forte recuo provocado pelas concepções neoliberais do Consenso de Washington, a terceira, de retomada, com as concepções progressistas e anti-neoliberais, defendidas pelos governos de diversos matizes de esquerda que ocuparam os comandos de países sul-americanos nas primeiras décadas do século XXI e a quarta e atual, de novo recuo, iniciada pela retomada da hegemonia neoliberal na maioria dos governos da região, a partir de 2016.

### Origens e Ascensão

A ideia de planejamento teve início na América Latina nos anos 1920 pelas mãos de Luis Munhoz Maluschka, seguidor da escola alemã de planejamento, inspirado em Kurt Brüning e Karl Brunner (PAVEZ, 2012).

Tanto a Grande Depressão, em 1929, quanto a II Guerra Mundial, dez anos depois, interromperam a dinâmica das economias capitalistas desenvolvidas e desarticularam o sistema de relações econômicas internacionais pré-existentes. Este quadro contribuiu para o abandono progressivo das concepções liberais que reduziam as ações dos governos a determinadas funções básicas, levando a uma revisão do papel do Estado em matéria de regulação dos mercados e redirecionamento da atividade produtiva.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, a retomada das correntes de comércio e seu rápido crescimento representaram, para os países latino-americanos, um sério desafio, impondo a aplicação de altas tarifas alfandegárias e inúmeras políticas de proteção, para estancar déficits correntes na balança de pagamentos que estavam elevando em demasia a dívida pública. Ao mesmo tempo, o aumento das taxas de fecundidade e a diminuição das taxas de mortalidade, vinculadas aos avanços e à difusão da atenção à saúde, causavam fenômenos demográficos de grande magnitude. Isto coincidiu como o aumento da migração do campo para a cidade e com o conseqüente aumento das necessidades de infraestrutura urbana, além do aumento da procura por emprego nas cidades. Com isto, os governos passaram a sofrer pressão de novos grupos sociais e de interesses econômicos. Neste contexto surgiram os sistemas de planificação, buscando incidir



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

no desenvolvimento econômico e social dos países (LAVALLE, 2010, p. 10-11).

A Carta de Punta del Leste e seu mecanismo principal, a Aliança para o Progresso<sup>ii</sup>, que condicionava a ajuda internacional à preparação e implementação de programas de desenvolvimento econômico e social, levou quase todos os países da região a constituir uma institucionalidade planejadora em nível nacional na forma de ministérios, escritórios ou conselhos de planejamento (ESCUADERO, 2014, p. 9).

Neste período, no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), constituída pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 25 de fevereiro de 1948, foi criado, em julho de 1962, o Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES). Sua produção sobre planejamento na região é, até hoje, intensa e qualificada, tendo fincado as bases concretas para a constituição de uma mentalidade de planejamento nos países da América Latina e do Caribe.

Embora, preliminarmente, os planos se desenvolvessem por país, com enfoque no desenvolvimento da indústria manufatureira, na elevação da produtividade e produção agrícola, na provisão de energia, na ampliação e melhoria dos serviços de transporte e comunicação, as políticas financeiras não apareciam como prioridade. Na primeira metade dos anos 1970, os planos passaram a enfatizar a consistência macroeconômica. A instabilidade dos preços dos produtos primários, aliada à aleatoriedade das correntes de financiamento externo, à debilidade das políticas fiscais, à precariedade dos mercados financeiros privados e à instabilidade de preços somados à oposição de setores que tiveram suas expectativas frustradas, criaram muitas dificuldades para o êxito dos planos estabelecidos (LAVALLE, 2010, p 14-17).

As crises do petróleo, ocorridas na década de 1970, pressionaram as políticas keynesianas e abriram caminho para as ideias neoliberais, fermentadas por Hayek e seus seguidores desde a década de 1940. A partir deste período, o modo de gestão capitalista começou a sofrer uma mudança hegemônica com a eleição de Margareth Thatcher, na Inglaterra, em 1979, seguida por Ronald Reagan nos EUA, em 1981, levando este país e todos os governos europeus, um após outro, a entrarem na mesma linha. Em decorrência, o planejamento na América Latina sofreu as consequências da visão liberal ortodoxa da economia e da política e experimentou um importante retrocesso.

## Recuo

O recuo do planejamento na América Latina começou nos anos 1970 e se ampliou na década seguinte, no rastro da crise da dívida externa. Estas condições foram ainda mais deterioradas durante os anos 1990 por conta do predomínio das ideias do Consenso de Washington (CW), de inspiração neoliberal, quando, em alguns casos, as estruturas institucionais de planejamento foram desmontadas.

A estratégia do imperialismo estadunidense a época, adotou políticas distintas para a América Latina e para a Ásia, por conta da presença de governos de corte socialista, ou fortemente contrapostos ao governo dos Estados Unidos, no extremo oriente, tais como a Coreia do Norte,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

que fora fundada em 1948 e a China, cuja revolução se dera em 1949, além da presença da União Soviética, muito embora com seu processo revolucionário já completamente degenerado. Na América Latina, já fora efetivada a contenção da expansão da revolução cubana com a morte de Che Guevara, na Bolívia, em 1968, embora houvesse sinais de possíveis futuras revoltas através de movimentos revolucionários na Nicarágua e em El Salvador. Entretanto, para os Estados Unidos, a preocupação maior se encontrava no continente asiático.

Nesta perspectiva, enquanto na América Latina, as ações do Consenso de Washington, desmantelaram o setor manufatureiro, provocando um processo de reprimarização das economias nacionais, fazendo-as recuarem à posição de meros exportadores de *commodities* numa política que se poderia denominar “desconvite ao desenvolvimento”, na Ásia e na Europa, alguns países receberam investimentos e fomento à industrialização advindos do Estados Unidos, no curso do programa denominado “Desenvolvimento a Convite”.<sup>iii</sup>

Por causa das políticas do CW, as ações públicas de Estado na América Latina, perderam espaço, em termos econômicos e sociais, na medida em que os interesses de setores privados conduziram a intervenções estatais, privilegiando o rentismo, a especulação e a corrupção, em detrimento de questões sociais.

Os planos de ajuste foram condicionados pelos bancos credores à aprovação do Fundo Monetário Internacional criando mais dependência e mecanismos de submissão dos governos da região aos centros internacionais de poder. A abertura indiscriminada das economias acentuou as desigualdades sociais provocando desemprego e inflação. Por ter como base o neoliberalismo, os gestores do CW priorizaram medidas de curto prazo, desprezando estruturas e processo de planificação, desmantelando instituições de fomento e políticas de planejamento de médio e longo prazos.

Na visão neoliberal, o Estado não precisa de sistemas de planificação para orientar o desenvolvimento econômico e social. A “mão invisível do mercado” seria suficiente para guiar as políticas econômicas. O Estado pode ser mínimo e o mercado gigante e autônomo. Porém, a partir de 1998, governos de corte anti-neoliberal se elegeram em diversos países da América do Sul, mudando o curso da História.

## Retomada

O fracasso das políticas do CW impostas aos países da América Latina, resultaram em aumento da pobreza, do desemprego, da informalidade, da desigualdade social, desmonte das estruturas de planejamento e redução da capacidade industrial instalada. Argentina, México, Peru e Chile fecharam completamente suas estruturas de planificação e as consequências foram enormes. Em 2002, o percentual populacional abaixo da linha de pobreza na região era maior que em 1980 (LAVALLE, 2010, p. 100-103). O crescimento médio do PIB per capita na América Latina e no Caribe entre 2002 e 2013, sob gestão progressista, foi de 2,3%, mais que o dobro dos anos 1990, sob gestão neoliberal, que fora de 1% e muito maior que os da década perdida de 1980, embora abaixo dos níveis históricos das décadas de 1950 e 1960 e também muito inferior à média das economias do sudeste asiático (MÁTTAR e PERROTTI, 2014, p. 11).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Com os governos progressistas e anti-neoliberais, na primeira década do século XXI, o planejamento voltou a ser valorizado, focando em políticas para a transformação produtiva e para o combate às desigualdades sociais, baseado em processos produtivos de maior valor agregado e conteúdo tecnológico, embora, em muitos países da região, por conta da correlação política de forças, ainda tenha persistido um enfoque nas políticas que visam o fortalecimento dos mecanismos autônomos do mercado, conferindo um papel limitado aos processos de planificação.

## Novo Recuo

Assim, as dificuldades inerentes à consolidação de uma alternativa de mais longa permanência por dentro do sistema hegemônico, aliadas aos erros na política econômica e processos de corrupção, levaram ao esgotamento do período progressista e anti-neoliberal na América do Sul, permitindo a reorganização de setores conservadores, neoliberais e até de corte fascista e autoritário. Neste curso, Macri se elegeu na Argentina, em 2015, Dilma sofreu um golpe parlamentar, no Brasil, em 2016 e, a partir daí, a hegemonia regional pendeu para o lado da direita conservadora na política e neoliberal na economia.

A partir deste momento, o processo de integração da UNASUL, de corte progressista e que propugnava pela autonomia regional se dividiu e as atividades e reuniões coordenadas pelo COSIPLAN foram paralisadas. As ações de planejamento territorial foram abruptamente abandonadas e a lógica integral de mercado voltou a vigorar. Alguns projetos da IIRSA, por já terem orçamento ou estarem em execução foram mantidos, porém o planejamento de futuro deixou de ser conjuntamente elaborado. Novamente, o neoliberalismo provocou um grande retrocesso em termos de planejamento territorial na América Latina.

As eleições no Brasil em 2018, levaram ao poder um grupo ideologicamente subordinado às políticas do presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, hostil aos processos de integração regional, com ataques ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e à UNASUL. Na Venezuela, a crise se aprofundou e, na atualidade, aquele país vive um cerco institucional e político, promovido por diversos países da Europa e das Américas, embora conte com o apoio da Rússia e da China. O que está em disputa são as reservas minerais, em especial, petróleo, gás natural, alumínio e ouro, embora na Argentina, forças progressistas tenham retornando ao comando do governo.

Cabe então agora, pesquisar como o planejamento se desenvolveu na esfera regional, em especial, no âmbito da integração da América do Sul, especificamente na área de domínio das ações de integração física do continente, realizadas pelos projetos da IIRSA, integrada ao COSIPLAN, enquanto o processo de integração da UNASUL subsistiu na região.

## GLOBALIZAÇÃO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL

A retomada do planejamento na América Latina, após o fracasso do Consenso de Washington, veio acompanhada de dois movimentos de largo espectro, a globalização e as integrações regionais, forçando a abertura das fronteiras políticas e econômicas para facilitar e incrementar as rotas de fluxos de capitais em busca de novos espaços para ampliar sua acumulação.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A globalização pode ser entendida como a mundialização de mercados e de recursos estratégicos e trouxe consigo uma reorganização internacional da produção. Na medida em que ampliou a margem de manobra do território, remodelando estruturas, redesenhando fronteiras e redefinindo escalas geográficas de poder e de gestão, permeia os poros do terreno e sobre ele atua de forma direta. A globalização não é um movimento sem direção, ao contrário, atende de forma direta ao processo de acumulação de capital, expandindo áreas geográficas e comprimindo espaços e tempos, de forma dialética e contraditória, na busca de construção de melhores condições para investimentos, produção e escoamento de novos produtos, estimulando assim o aumento de giro e de concentração do capital. Diz Milton Santos (2000) que a atual onda de globalização é perversa, na medida em que aumenta as desigualdades sociais, segmenta e captura mercados, além de acelerar o processo de destruição da natureza. Seu objetivo, ou melhor, o objetivo de seus condutores, é a construção de um único espaço unipolar de poder, através da tirania do dinheiro e da informação e produzida pela concentração de capital e de poder.

O poder crescente das empresas privadas reordenou a organização política do espaço. Agora, o Estado luta para manter seu poder político sobre o espaço em oposição ao poder econômico exercido pelas grandes empresas. Nas décadas de 1960-1970, auge dos processos de planejamento territorial no âmbito nacional, a política de desenvolvimento regional transferia a expansão de serviços e de indústrias do centro do sistema para a periferia. Com a globalização, o Estado perdeu seu poder de decisão para a localização das grandes empresas. Elas se instalam onde a sua estratégia indica. Como a estratégia do Estado passou a ser a sua inserção, via de regra, de forma subordinada, à economia mundial, a sua preocupação deixou de ser com a região-problema em seu interior, debilitando-se, assim, os organismos de desenvolvimento regional criados em décadas anteriores (BECKER, 1983, p. 22-24).

Estes movimentos verticais, criam dinâmicas que atravessam os territórios em forma de linhas de forças, travestidas em projetos geopolíticos e/ou geoeconômicos alóctones, concebidos e articulados desde fora, com interesses alheios aos Estados nacionais e com o objetivo de se apoderar de unidades produtivas locais rentáveis, acessar insumos nativos raros, escoar a produção de matérias-primas e outros produtos de forma rápida e barata, disputar conceitos e corromper culturas locais, derrotar movimentos de resistência e, quase sempre, construir canais desregulamentados para exportar capitais líquidos para o centro do sistema capitalista. Diz Piketty (2013, p. 789-790), apoiado em conclusões de Dani Rodrik, que: “o Estado-nação, a democracia e a globalização constituem um trio instável no século XXI (um dos três deve ceder aos outros dois, ou pelo menos em parte)”.

Ceceña (2014) corrobora esta percepção ao afirmar que dentro da lógica de dominação de espectro completo sobre a América, são os capitais que impõem as regras, marcam dinâmicas corrompem governos e se apoderam do território. Esta autora considera o COSIPLAN-IIRSA como o mais ambicioso projeto de infraestrutura de que a América tem memória, se induzindo através dele uma nova geografia que traça um novo mapa político interno, com novas fronteiras e novas normatividades, estando inserido numa estratégia hegemônica em conjunto com várias outras ações, tais como, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte, o Plano Puebla-Panamá, o Plano Colômbia, dentre outros, que visam redesenhar as rotas, os mecanismos e as variantes da consolidação do Estados Unidos como o líder indispensável, a potência hegemônica indiscutível.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Com características voltadas à disputa contra-hegemônica estadunidense e no intuito de intensificar a coesão política interna dos países sul-americanos, a UNASUL, no entendimento de Rückert e Carneiro Filho (2018, p. 16), resgatou as ideias integracionistas do século XIX e projetou a América do Sul como uma região geopolítica. A incorporação da IIRSA pelo COSIPLAN, superou a mera visão da integração física para “entendimentos de que investimentos providos de diversas escalas de poder e gestão poderiam mudar os usos políticos e econômicos do território sul-americano tanto de regiões desenvolvidas quanto das periféricas e subdesenvolvidas”.

Nas experiências pioneiras de integração na América Latina, tanto na ALALC quanto na ALADI, predominou a expressão comercial de curto prazo em detrimento da planificação. Os dois modelos sustentavam a intensificação das relações comerciais entre os países da região através da liberalização do comércio sem, no entanto, alterar a estrutura institucional interna de nenhum de seus membros. Diz VIEIRA (2015, p. 34) que: “só o incentivo de preço pode não bastar para induzir a iniciativa privada a localizar novas plantas em um país qualquer, em vez de outro. É necessário, para isso, que haja alguma forma de planejamento supranacional, e o correspondente arcabouço institucional”. Entretanto isto nunca ocorreu no âmbito destes dois processos de integração regional. Elementos desta natureza e ainda de forma bastante tímida e incompleta vieram a ocorrer com a formação do MERCOSUL, em 1991 e ganharam um patamar de planejamento territorial com a IIRSA, em 2000.

## PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO COSIPLAN/IIRSA

Na virada do século, os países da América do Sul eram governados por mandatários eleitos que haviam aderido à pauta neoliberal e submetido seus países aos ditames do Consenso de Washington já claramente debilitado e com resultados nefastos previstos. O lançamento da IIRSA visava abrir canais para escoamento dos produtos da região e se coadunava com as premissas da globalização em franco avanço. Na época, os Estados Unidos ainda tentavam transformar todo o continente em uma grande área de livre comércio, a seu dispor, em função das enormes assimetrias existentes, embora percebessem que a resistência ao projeto neocolonial, conhecido como Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), estava enraizada, o que, inclusive levou ao seu derradeiro sepultamento em 2005. A IIRSA foi lançada em agosto de 2000, em Brasília, durante a primeira reunião dos Presidentes da América do Sul, através do documento intitulado, “Comunicado de Brasília”. Este documento foi elaborado por técnicos do Banco Interamericano (BID), com aportes do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e do Fundo de Desenvolvimento Financeiro da Bacia do Prata (FONPLATA), tendo chegado pronto para a reunião. Com a sua incorporação ao COSIPLAN, a partir de 2011, a condução político-estratégica passou a ter, em tese, maior presença dos atores nacionais enquanto o papel do BID, CAF e FONPLATA passou a ser de caráter mais técnico e de financiamento dos projetos.

Relativamente à escala dos agentes de financiamentos dos projetos da IIRSA até 2017, 83% dos projetos da carteira global eram nacionais, 16% binacionais e 1% multinacionais. Assim, 60% dos investimentos eram públicos, 25% dependiam de iniciativas público-privadas e somente 15% provinham do setor privado. Relativamente à composição setorial, 90% dos projetos se referiam ao setor de transportes com um orçamento de 72%, enquanto os projetos de energia somavam 28% dos recursos.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Mapa 1 – Projetos API 2022.



Elaborado pelo autor e diagramado por Tito Lívio Barcellos Pereira.

## REFERÊNCIAS:

- 01- Estrada Paita – Tarapoto – Yurimaguas, portos e hidrovias
- 02- Estrada Callao – La Oroya – Pucallpa, portos e hidrovias
- 04- Corredor Rodoviário Caracas – Bogotá – Buenaventura – Quito
- 05- Interconexão Fronteira Colômbia – Equador
- 07- Centro Binacional de Atenção de Fronteira (CEBAF) Desaguadero
- 08- Autopista do Sol: Melhoramento e reabilitação do trecho Sullana – Água Verde
- 13- Linha de Transmissão 500 kV (Itaipú – Assunção – Yaciretá)
- 20- Desvio de Nueva Palmira, adequação da rede de influência direta e sistema de acessos terrestres ao porto
- 23- Passo de Fronteira Infante Rivarola – Cañada Ururu
- 25- Gasoduto do Nordeste Argentino
- 26- Construção da Ponte Internacional Jaguarão – Rio Branco
- 28- Corredor Ferroviário Argentina – Uruguai – Brasil
- 29- Otimização do Passo de Fronteira Sistema Cristo Redentor
- 31- Conexão Porto Velho – Costa Peruana



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Em 2017, o COSIPLAN procedeu uma avaliação da carteira de projetos, onde registrou um total de 562 projetos com um investimento previsto de 198,9 bilhões de dólares. Deste total, 409 projetos, somando 150,4 bilhões de dólares, encontravam-se em atividades e 153 projetos com um valor de 48,5 bilhões de dólares haviam sido concluídos. Os conclusos representavam 27% de projetos e 24% de recursos.

Nesta reunião, a carteira de projetos prioritários (API) foi revisada, conformando-se dois grupos de projetos, o primeiro com finalização prevista para 2022 e o segundo com data de conclusão predita para 2027. Os projetos que não se enquadrassem nestes critérios deixariam de ser prioritários. Como resultado da análise de atualização da API, 14 projetos (com 42 obras ou projetos individualizados) dos 31 projetos priorizados em 2011, seriam concluídos antes de 2022, 12 em 2027 e cinco retornariam à carteira normal. (COSIPLAN, 2017). Os mapas 1 e 2 são os últimos com planificação territorial produzidos pelo COSIPLAN/IIRSA<sup>iv</sup>.

Dos 14 projetos previstos no Mapa 1, sete foram concluídos (projetos 7, 13, 20, 23, 29 e 31); seis estão em execução (projetos 2, 4, 5, 8, 25 e 28) e um encontra-se na fase de pré-execução (projeto 26), de acordo com notícias da imprensa, na medida em que as informações da IIRSA estão desatualizadas desde 2017. Cabe ressaltar dois projetos estruturantes do setor energético: 1) a conclusão da Linha de Transmissão Villa Hayes-Yaciretá, dará ao Paraguai maior autonomia nas negociações com o Brasil, em 2023, na revisão do acordo de Itaipu Binacional; 2) a construção do Gasoduto do Nordeste Argentino, cujo projeto foi anunciado em 2003, já teria gasto 2,3 bilhões de dólares e sofreu modificações em sua planta durante a sua construção, pelo governo Macri, em 2018. De acordo com notícia do sítio eletrônico Más Energía, em 8 de junho de 2020, durante visita do atual presidente, Alberto Fernández às obras na Província de Formosa, a Empresa Integración Energética Argentina (IEASA) retomou a análise dos trabalhos e do orçamento necessários para sua finalização. A maioria dos doze projetos previstos no Mapa 2, com previsão de término em 2027, estão nas fases de execução e pré-execução não se encontrando, ainda, nenhum concluído.

Pode-se ressaltar que o COSIPLAN/IIRSA, de fato, alcançou resultados importantes na construção de uma carteira de projetos de infraestrutura, gerando um estoque de conhecimento sobre os principais gargalos e potencialidades da região, embora ainda tenha dificuldades na mobilização de recursos técnicos e financeiros da cooperação regional, no desenvolvimento e integração efetiva da infraestrutura e na harmonização de sistemas de normatização setorial (COSTA e GONZÁLES, 2015, p. 51).

Em abril de 2018, seis países, dos doze que compõem a UNASUL, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru, anunciaram a suspensão de suas atividades no bloco, como forma de se contrapor a um impasse gerado pela nomeação do argentino José Octávio Bordón, como Secretário-Geral da UNASUL.

Na decorrência desta crise, a Colômbia anunciou em 2018 a decisão de deixar a UNASUL. Em março de 2019, o governo equatoriano, pediu a devolução da sua sede que se localizava na sua capital, Quito. Atualmente apenas cinco países, Bolívia, Guiana, Suriname, Uruguai e Venezuela permanecem na paralisada UNASUL.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Em 22 de março de 2019, por convocação do Presidente do Chile, Rafael Piñera, foi lançado o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL) com a participação de oito países, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru. Destes, apenas a Guiana se mantém vinculada à UNASUL. Em 16 de março de 2020, ocorreu uma reunião virtual do PROSUL, para tratar da pandemia do novo coronavírus, na qual, Alberto Fernandes, questionou a exclusão da Venezuela.

A divisão da UNASUL com a consequente paralisação da IIRSA é um desserviço para o planejamento territorial regional. O PROSUL ainda não disse claramente a que veio, muito embora a linha ideológica que o orienta seja a mesma que foi protagonista das ações que provocaram o recuo do planejamento na América do Sul na última década do século passado.

Mapa 2 – Projetos API 2027



Elaborado pelo autor e diagramado por Tito Lívio Barcellos Pereira.

## REFERÊNCIAS:

06- Sistema de Conectividade de Passos de Fronteira Colômbia – Venezuela



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

- 09- Desenvolvimento territorial para a integração de fronteira e conectividade Salvador Mazza – Yacuiba
- 10- Desenvolvimento territorial para a integração de fronteira e conectividade La Quiaca – Villazón
- 12- Conexão Rodoviária Foz – Ciudad del Este – Clorinda
- 15- Rota Boa Vista – Bonfim – Lethem – Linden - Georgetown
- 16- Rotas de Conexão entre Venezuela, Guyana e Suriname e construção da Ponte sobre o Rio Corentine
- 17- Melhoramento da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata
- 21- Hub Aeroporto Internacional Viru Viru – Santa Cruz
- 22- Melhoramento da conectividade rodoviária no Eixo Interoceânico Central
- 24- Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração (trecho boliviano)
- 27- Transporte Multimodal no Sistema Lagoa Mirim e Lagoa dos Patos
- 30- Túnel Binacional Água Negra

Um processo de integração regional, mesmo num padrão não tradicional, com estrutura de funcionamento intergovernamental e com forte autonomia de ação de seus integrantes, como era o caso da UNASUL, exige, ao menos um esboço de compromisso com os objetivos estratégicos do bloco, por parte de seus membros. As fortes diferenças políticas e ideológicas de seus associados, somadas às linhas de força advindas do governo dos Estados Unidos, através do seu amplo espectro de dominação sobre as Américas, contribuíram para a desunião. De 2003 a 2016, a esquerda progressista e anti-neoliberal realizava uma ligeira hegemonia sobre o bloco. Após este período, a direita conservadora e neoliberal recuperou o comando de governos na região, causando uma reacomodação de forças, embora, na Argentina, com a eleição de Alberto Fernández, em 2019, esta correlação de forças tenha voltado a se alterar um pouco, sem, no entanto, ser capaz de fazer o ambiente político retornar ao patamar anterior.

## AS CONTRADIÇÕES DO PROCESSO ATUAL

Se o modelo neoliberal deposita toda sua confiança no livre funcionamento dos mercados domésticos e internacionais e entende que as intervenções públicas só criam distorções, o anti-neoliberal se apoia na convicção de que o crescimento econômico e a dinâmica do desenvolvimento passam por uma transformação produtiva que o mercado não tem condições de impulsionar. Segundo Iglesias (2006), este “novo conceito de Estado”, precisa dar impulso ao desenvolvimento da capacidade produtiva instalada no país, formular políticas de inserção internacional e de integração regional, instituir marcos legais e regulatórios que viabilizem a eficiência do mercado e atue em cooperação como o setor privado, além de promover a inovação tecnológica. No plano mais institucional, o Estado seria chamado a promover grandes consensos nacionais impulsionados pelos conselhos econômicos e sociais que permitam a construção de acordos entre governo, empresas privadas, sindicatos e sociedade civil.

Entretanto, ainda segundo este autor, para que estes objetivos sejam alcançados, é necessário que haja um sistema democrático sólido, um serviço público profissional com um marco normativo e institucional apropriado, capacidade fiscal para captar recursos e inteligência para gerir os planos traçados e a acomodação harmônica da racionalidade técnica com a racionalidade política.

Atualmente, os processos de planejamento propugnam por um desenvolvimento integral, valorizando o meio ambiente e buscando garantir direitos econômicos e sociais e não somente o crescimento econômico. Os movimentos e instituições progressistas de nível internacional têm influenciado os processos de planejamento. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM),



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

instituídos pela ONU e adotados por 191 de seus membros, em setembro de 2000, estimulam a visão de longo prazo e destacam objetivos sociais que promovam mudanças estruturais para romper padrões de pobreza e desigualdade persistentes. A proliferação de processos de integração regional, que se multiplicaram na América Latina a partir dos anos 1990, também induzem os processos de planejamento (MÁTTAR e PERROTTI, 2014, p. 45-46).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A planificação, de forma mais técnica e ordenada, se consolidou a partir do surgimento do Estado-nação, no século XVII, como meio de expansão e dominação de territórios. Nos séculos seguintes incorporou a economia e, a partir da década de 1960, agregou elementos relativos à conservação e proteção do meio ambiente.

O planejamento foi alçado à escala internacional com a Revolução Russa, em 1917, onde se aplicou um modelo de planejamento centralizado da economia, provocando um debate que contrapôs os modelos de planejamento soviético, neoliberal e social-democrático, tendo se expandido com a expansão da visão keynesiana do Estado de bem estar social.

No contexto histórico desta disputa conceitual e ideológica, o planejamento chegou à América Latina no pós-Segunda Guerra Mundial e foi adotado por diversos governos nacionais, tendo experimentado quatro fases: de implantação e consolidação, de recuo, de retomada e de recente novo recuo, estando hoje numa situação instável e indefinida. A criação do PROSUL e o desmonte da UNASUL, provocaram uma paralisia nas ações de planejamento territorial do COSIPLAN/IIRSA que desde janeiro de 2018, não produziu mais reuniões de gerenciamento e nem relatórios de gestão das suas ações.

Sem uma postura de autonomia política e ideológica dos países sul-americanos, a efetiva integração do continente e seu conseqüente fortalecimento enquanto ator importante no cenário mundial, continuará sendo uma tarefa difícil e longe de ser alcançada. Enquanto uma integração regional democrática e efetiva, o planejamento territorial e a autonomia política não se consolidarem como compromissos de Estado na região, os governos de plantão submeterão projetos estratégicos e de longo prazo a seus desígnios momentâneos e ideológicos, causando instabilidades políticos-institucionais e interrupção de projetos comuns, de corte comunitário, que poderiam levar o subcontinente sul-americano à condição de uma região geopolítica, tal como se desenhava, de forma incipiente, nos desígnios da UNASUL.

As frequentes crises do capitalismo e da civilização, tais como a crise mundial de 2008 e a recente pandemia do coronavírus, respectivamente, têm fortalecido a ideia de que o Estado é cada vez mais necessário para a promoção do desenvolvimento, não podendo o mesmo ficar somente ao sabor dos humores do mercado. Por fim, cresce também a visão de que o planejamento territorial, por abarcar o conjunto dos atores, das formas, das funções, dos processos e das estruturas, assentadas no território, é mais adequado para ordenar o território e impulsionar o desenvolvimento regional.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## REFERÊNCIAS

- BECKER, B. K. El uso político del territorio. Consideraciones a partir de una visión del tercer mundo. **Revista Geográfica da América Central**, n. 17-18, p. 13-26, 1982-1983.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da macroeconomia clássica à macroeconomia keynesiana**. Apostilha, originalmente publicada em abril de 1968, com versão revisada em maio de 1976. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1985/962a-Da-macroeconomia-classica-a-keynesiaa-1976.pdf>. Acesso em: fev. 2019.
- CARGNIN, A. P. A dimensão territorial do planejamento governamental: políticas de desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Inclusão Social**, Brasília, v. 6, n. 1, p.13-32, jul./dez. 2012.
- CECEÑA, A. E. La dominación de espectro completo sobre América. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 8, n. 2, p. 124-139, 2014.
- CORREA, R. L. e GOMES, P. C. C. (orgs). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro, Bertrand-Brasil, 1995.
- COSIPLAN. **Agenda de projetos prioritários, 2017**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- COSTA, C. E. L. e GONZALES, M. J. F. **Infraestrutura física e integração regional na América do Sul: uma avaliação da iniciativa para a integração da infraestrutura regional da América do Sul**. Rio de Janeiro: IPEA – Textos para discussão 2060, mar. 2015.
- ESCUADERO, C. F. **Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en America Latina** in Serie Desarrollo Territorial. Santiago de Chile: CEPAL – ONU, 2014.
- FIORI, J. L. Poder, geopolítica e desenvolvimento. **Revista Carta Maior**, 22. ago. 2013.
- FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. In: FREIRE D’AGUIAR (org.) **O essencial de Celso Furtado**. São Paulo, Penguin/Companhia das Letras. 2013.
- HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. São Paulo: Singular Editora, 2010.
- IGLESIAS, E. V. El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. **Revista de la Cepal**, n. 90, dic. 2006.
- IIRSA. **Cartera de proyectos 2017**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/>. Acesso em: 19 ago. 2018.
- LAVALLE, J. L. **Instituciones y instrumentos para el planeamiento gubernamental en America Latina**. CEPAL – IPEA: Textos para Discussão, 2010.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

LIRA, L. **Revalorización de la planificación del desarrollo**. Serie Gestión Pública. Santiago de Chile: ILPES – CEPAL – ONU, ago. 2006.

MARTNER, R. e MÁTTAR, J. J. (compiladores). **Los fundamentos de la planificación del desarrollo en America Latina y el Caribe**. Textos seleccionados del ILPES (1962-1972). Santiago de Chile: CEPAL – ONU, dic. 2012.

MÁTTAR, J. J. e PERROTTI, D. E. La planificación como instrumento de desarrollo com igualdad en America Latina y el Caribe. **Tendencias y desafíos**. Serie Gestión Pública. Santiago de Chile: CEPAL – ONU, may. 2014.

MATUS, C. O plano como aposta in **Planejamento e Orçamento Governamental**, coletânea – volume 1. Giacomini, J. e Pagnussat, J. L. Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, p. 115-144, 2006.

PAVEZ, M.I. **Arquitecto Luis Muñoz Maluschka**. Planificador territorial en Chile. Santiago: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 2012.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca Ltda., 2013.

PUJADAS, R. e FONT, J. **Ordenación e planificación territorial**. Madrid: Editorial Síntesis, 2008.

RACINE, J. B., RAFFESTIN, C. e RUFFY, V. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Geografia**, v. 45, n. 1, p. 123-135, jan.-mar. 1983.

REVISTA MÁS ENERGÍA. Edição de 08 de junho de 2020. Disponível em: <https://mase.lmneuquen.com/>. Acesso em 19 ago. 2020.

RÜCKERT, A. A. e CARNEIRO FILHO, C. P. América do Sul: Infraestrutura em regiões periféricas e tendências atuais. RBED. **Rev. Bras. Est. Def.**, v. 5, n. 1, p. 329-361, jan./jun. 2018.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

VIEIRA, J. C. As experiências de integração de ALALC e ALADI. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 9, n. 1, 2015.

## Notas

<sup>i</sup> Patrick Theuret - Socialismo de Mercado: debate entre socialistas. In CORRESPONDENCIAS INTERNACIONALES. Disponível em: [http://www.ospaal.org/corint/numero\\_4/esp\\_4/socmerca.htm](http://www.ospaal.org/corint/numero_4/esp_4/socmerca.htm). Acesso: em 15 jan. 2019.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

<sup>ii</sup> A Aliança para o Progresso (AP) era um programa de assistência ao desenvolvimento socioeconômico da América Latina formalizado quando os Estados Unidos e 22 outras nações do hemisfério, entre elas, o Brasil, assinaram a Carta de Punta del Este, em 1961. (...) Ao longo de quase dez anos de funcionamento, a AP recebeu inúmeras críticas tanto de especialistas, por conta das deficiências de sua estrutura e a irrealidade de suas metas, como de setores liberais e de esquerda da opinião pública latino-americana, que a encaravam como instrumento a serviço dos interesses dos EUA no hemisfério. A partir de 1970, a análise e coordenação de seus programas passaram à responsabilidade da OEA. FGV CPDOC. Disponível em:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ejGYsysq4DoJ:www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-tematico/alianca-para-o-progresso-1+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 20 fev. 2019.

<sup>iii</sup> “Fala-se em “desenvolvimento a convite” ou associado para referir-se a países com acesso privilegiado aos mercados e aos capitais das grandes potências, obtidos em troca da submissão à sua política externa e à sua estratégia militar global. Como foi o caso (...) da Alemanha Japão e Coréia do Sul, depois da Segunda Guerra Mundial na condição de protetorados militares dos EUA”. (FIORI, 2013). Artigo publicado na Revista Carta Maior, em 01 de julho de 2013. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Poder-geopolitica-e-desenvolvimento/28779>. Acesso em: 12 jan. 2019

<sup>iv</sup> Mapas elaborados pelo autor com modificações a partir das cartas preliminares divulgadas em: <http://www.iirsa.org/> - API – Agenda de Projetos Prioritários de Integração – COSIPLAN e diagramados por Tito Lívio Barcellos Pereira. Acesso em: 21 dez. 2018.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**SISTEMAS PARTICIPATIVOS DE GARANTIA E PROMOÇÃO DO  
DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL**

**PARTICIPATIVE GUARANTEE AND PROMOTION SYSTEMS FOR  
SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT**

Guilherme Fontana RAMOS<sup>1</sup>, Janete STOFFEL<sup>2</sup>, Pedro Ivan CHRISTOFFOLI<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente artigo discute a atuação dos Sistemas Participativos de Garantia (SPGs) na promoção do desenvolvimento rural sustentável em âmbito da agricultura familiar brasileira. Para atender este objetivo, foi realizada pesquisa bibliográfica que consistiu na contextualização histórica sobre a produção agroecológica/orgânica no Brasil, criação e evolução de dispositivos legais referentes à certificação da produção orgânica. Posteriormente é apresentada uma discussão dos fatores evidenciados pelos SPGs, bem como, contribuições e limitações para a promoção do desenvolvimento sustentável, a partir do estudo de diferentes experiências localizadas em regiões distintas do Brasil. Os sistemas agroalimentares agroecológicos desenvolveram-se, como alternativa ao modelo exploratório de produção agrícola. Neste sentido surgem as redes de agroecologia que além de fomentarem a articulação da produção e comercialização, abordam assuntos como comércio justo, defesa dos territórios, entre outros. A atuação destas redes está intimamente ligada ao surgimento dos Sistemas Participativos de Garantia que emergem no âmbito da certificação orgânica como dispositivos de contestação à lógica da certificação por auditoria. Contudo, apesar destes sistemas de certificação responderem de maneira mais ampla à realidade da agricultura familiar, são apontados motivos que dificultam o ingresso e a permanência das famílias agricultoras nestes sistemas. O artigo debate esses fatores, bem como discute as vantagens oferecidas por esses sistemas na superação de tais dificuldades.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade. Certificação orgânica. Redes. Agroecologia.

**Abstract**

This article discusses the role of Participatory Guarantee Systems (SPGs) in promoting sustainable rural development in the context of Brazilian family farming. To meet this objective, a bibliographic research was carried out, which consisted of the historical contextualization of agroecological / organic production in Brazil, creation and evolution of legal provisions regarding the certification of organic production. Subsequently, a discussion of the factors highlighted by

<sup>1</sup> Aluno do curso de Mestrado em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, da UFFS. E-mail: [guilhermefontanar@yahoo.com.br](mailto:guilhermefontanar@yahoo.com.br).

<sup>2</sup> Docente na UFFS, Campus Laranjeiras do Sul. Doutora em Desenvolvimento Regional pela Unisc/RS. E-mail: [janete.stoffel@uffs.edu.br](mailto:janete.stoffel@uffs.edu.br).

<sup>3</sup> Docente na UFFS Campus Laranjeiras do Sul. Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela UnB. E-mail: [pedroivanc@gmail.com](mailto:pedroivanc@gmail.com).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

the GSP is presented, as well as contributions and limitations for the promotion of sustainable development, based on the study of different experiences located in different regions of Brazil. Agro-ecological agro-food systems have developed as an alternative to the exploratory model of agricultural production. In this sense, agroecology networks appear which, in addition to promoting the articulation of production and commercialization, address issues such as fair trade, defense of territories, among others. The performance of these networks is closely linked to the emergence of Participatory Guarantee Systems that emerge within the scope of organic certification as devices to challenge the logic of audit certification. However, although these certification systems respond more widely to the reality of family farming, reasons are pointed out that hinder the entry and permanence of farming families in these systems. The article discusses these factors, as well as discusses the advantages offered by these systems in overcoming such difficulties

**Keywords:** Sustainability. Organic certification. Networks. Agroecology.

## INTRODUÇÃO

A partir do crescimento da produção orgânica no país, surge a necessidade de sua regularização. Após discussões entre sociedade civil e poder público, é instituída no ano de 1999 a primeira legislação que aborda a temática, a Instrução Normativa 007 de 17/05/1999 (BRASIL, 1999; FONSECA *et al.* 2009).

Ao longo do tempo, a legislação foi complementada por outros instrumentos legais, como o decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007 que regulamenta a Lei nº10.831, de 23 de dezembro de 2003, que entre outras disposições, trata sobre os Organismos de Avaliação de Conformidade (BRASIL, 2007). A legislação dividiu esses organismos de avaliação, em três mecanismos: Certificação por Auditoria, SPG (Sistema Participativo de Garantia) e OCS (Organismo de Controle Social na Venda Direta) (BRASIL, 2007).

Segundo Hirata (2016) os OCS são definidos pela legislação, como organismos formais ou informais, cadastrados junto ao MAPA, formados por agricultores(as) familiares que objetivam a venda direta de suas produções. Nesses processos, os laços sociais estabelecidos entre agricultores(as) e consumidores(as) proporcionam a geração de confiança, prerrogativa que assegura de qualidade da produção. Nesta modalidade não ocorre a utilização do Selo do SisOrg (O Sistema Brasileiro de Avaliação de Conformidade Orgânica ).

Referente à Certificação por Auditoria, a autora esclarece que nesta modalidade, a certificação é realizada por empresas certificadoras credenciadas junto ao MAPA. Muitas destas certificadoras procedem de acordo com as regras do mercado internacional, o que possibilita que os produtos certificados pelas mesmas sejam vendidos no exterior. Diferente das certificações participativas, esta possibilita a certificação individual das unidades de produção, também o custo da certificação é significativamente superior das demais. (HIRATA, 2016)

Os SPGs, são mecanismos de certificação compostos por agricultores(as), consumidores(as), técnicos(as) e entidades que formam uma rede de produção e articulação da comercialização.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Nestas redes são priorizados os circuitos curtos de comercialização, a venda direta através de feiras locais e entregas de cestas de produtos orgânicos. Também a comercialização pode ocorrer por intermédio de grupos de consumidores(as) e recentemente através de mercados institucionais como PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar).

Neste contexto, este artigo tem como propósito, suscitar discussão em torno da seguinte pergunta: Os sistemas participativos de garantia contribuem para a promoção do desenvolvimento rural na perspectiva da agricultura familiar? Para alcançar este objetivo, é apresentada uma contextualização histórica sobre a produção agroecológica/orgânica no Brasil, as influências e motivações que resultaram no crescimento em números deste segmento.

Posteriormente será abordada a evolução dos dispositivos legais referentes à certificação da produção orgânica, bem como a implantação de uma legislação que institui os SPGs e as características destes mecanismos. Em seguida serão discutidos fatores apresentados pelos SPGs bem como, contribuições e limitações para a promoção do desenvolvimento rural sustentável.

## METODOLOGIA

O trabalho foi alicerçado em procedimentos de análise exploratória por meio de consulta bibliográfica (GIL 2002). Em sua elaboração foram consultados materiais relacionados a temas abordados ao longo do texto, em livros, periódicos, artigos científicos, repositórios e plataformas tais como MAPA, Capes, Scielo. A coleta de dados foi realizada no período de 20 de outubro de 2019 a 5 de janeiro de 2020. Foi aplicada como critério, a consulta de artigos que apresentassem descritores como: Agroecologia, Certificação Participativa, Agricultura Familiar, Desenvolvimento Rural Sustentável, sendo utilizado o idioma Português como limitador da pesquisa.

Para pesquisa nas bases de dados da Capes e Scielo, foi definido como critério de inclusão a escolha de artigos publicados entre os anos de 2000 e 2019, pois a regulamentação da produção orgânica no Brasil possui como marco regulatório o ano de 1999, período da publicação da Instrução Normativa 007/99 de 17 de maio de 1999, primeiro instrumento legal referente à produção orgânica no país (BRASIL, 1999). Igualmente buscaram-se materiais atualizados sobre o assunto, o que justifica a escolha por artigos publicados até o ano de 2019. A pesquisa no banco de dados do MAPA foi realizada na seção referente a “Orgânicos” de onde foram extraídos os dados estatísticos e legislações.

Inicialmente foi realizada uma leitura exploratória e pré-seleção do material, de acordo com os critérios de inclusão preliminarmente definidos. Posteriormente realizou-se uma leitura seletiva e análise dos textos para elaboração do trabalho.

Após estas etapas, os assuntos estudados foram agrupados, para melhor organização do texto, conforme as seguintes temáticas: produção agroecológica no Brasil, certificação da produção orgânica, agricultura familiar, desenvolvimento rural, e experiências de SPGs em diferentes regiões do país.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Neste contexto foi estudada, a atuação da Rede Ecovida de Agroecologia, comentada no trabalho de Lovatel & Gazolla (2017) que dissertou sobre famílias de agricultores(as) familiares orgânicos(as) da região Extremo Oeste Catarinense, no sul do país. Onde as principais características destas unidades de produção, consistem em exploração somente da área própria, sendo estas, em regiões declivosas impróprias para mecanização e a não contratação de força de trabalho externa.

Também buscou-se compreender a experiência de agricultores(as) familiares da Rede Borborema de Agroecologia abordada por Silva (2015) que discorre sobre famílias localizados na região do Agreste Paraibano. Local em que as características climáticas são marcadas por períodos de estiagem que persistem por aproximadamente 5 a 6 meses, o que resulta em limitação da produção, dando preferência a culturas de cerqueiro, produção vegetal para subsistência e cultivo de pequenos animais como caprinos. Neste trabalho são citados cultivos de palma e algodão como principais responsáveis pela melhoria de renda das famílias.

Na sequência foram estudados 2 casos da região sudeste, o primeiro com agricultores(as) da região Fluminense de Seropédica certificados(as) pela ABIO(Associação de Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro) relatados por Santos *et. al* (2018) e o segundo, sobre a constituição do SPG Sul de Minas, cujo território de atuação abrange a região sul mineira. Esta última região, retratada no trabalho de Hirata (2016), apresenta grandes altitudes, clima ameno e chuvoso, com o espaço rural ocupado predominantemente por pequenas propriedades tendo como principal fonte de renda o cultivo de café, morango e hortaliças.

Com o intuito de ampliar a discussão, analisou-se a atuação da Rede APOMS (Associação dos Produtores Orgânicos de Mato Grosso do Sul) localizada na Região Centro-Oeste do país, relatado por Komuri *et. al* (2012).

Somando a estes estudos, buscou-se entender a ação dos SPGs na região norte do país, com isso foi investigada a atuação da Rede Maniva, localizada na região amazônica de Manaus. Esta Rede é composta por agricultores(as) familiares, grupos de consumidores(as) e técnicos(as) vinculados(as) a diversas instituições que visam à promoção da agroecologia. Esta organização, iniciou no ano de 2012 uma articulação para criação do SPG Maniva, sendo o processo de legalização concluído no ano de 2017 (WANDELLI *et. al*, 2015).

## OS SPGS E DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Em termos de definição, neste trabalho consideram-se agricultores(as) familiares, aqueles(as) que atendem os seguintes requisitos: a direção dos trabalhos no estabelecimento deve ser exercida pelo produtor e sua família; a mão-de-obra familiar deve ser superior à contratada; a área máxima da propriedade deve estar dentro de um limite, que varia dependendo da região do país (GUANZIROLI e CARDIM, 2000). Neste sentido Wanderley (1996, p. 2) complementa

É importante insistir que este caráter familiar não é um mero detalhe superficial e descritivo: o fato de uma estrutura produtiva associar família-produção-trabalho tem consequências fundamentais para a forma como ela age econômica e socialmente.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Algumas características deste segmento, são também observadas por Caporal e Costabeber (2004). Estes autores compreendem que a atuação da agricultura familiar toma como base uma dinâmica que integra em uma mesma estrutura a unidade de produção, de consumo e reprodução, mediante uma lógica que concilia valores de uso e de mercadoria, visando sua reprodução. Este comportamento interage de maneira distinta da prática desenvolvida pela agricultura capitalista.

No que diz respeito ao tema desenvolvimento rural, Schneider (2010) trabalha a idéia de a possibilidade dessa temática ser analisada a partir do enfoque agroalimentar, configurando assim, uma nova abordagem sobre o assunto. Neste sentido as cadeias alimentares passam a ser visualizadas sob um novo ângulo, o qual difere da ótica empregada pela teoria econômica convencional.

Esta nova abordagem se ocupa com aspectos sociais presentes nos processos de integração de pequenos(as) agricultores(as) e/ou agricultores(as) familiares nas cadeias agroalimentares. Neste sentido, não são analisados somente fatores administrativos, comerciais e mercadológicos. Busca-se estudar formas de enfrentamento que possam ser desempenhadas por agricultores(as) familiares e suas organizações, junto aos desafios impostos pela conjuntura atual em que se encontra a agricultura e a produção alimentícia (SCHNEIDER, 2010).

Já Kageyama (2004) interpreta distintas definições, conclui que a idéia de desenvolvimento rural deve englobar aspectos econômicos aliados com aspectos sociais, ambos guiados pela diversificação das atividades responsáveis pela geração de renda. Neste contexto o desenvolvimento rural deverá reportar-se a uma base territorial sendo esta, local ou regional, onde distintos setores produtivos atuam de maneira conjunta.

Na perspectiva da autora supracitada, os processos de desenvolvimento das áreas rurais e as diferentes funções dos(as) atores(as) nos territórios, se modificaram ao longo do tempo. A função produtiva inicialmente restrita a agricultura, se estendeu a diversas atividades, entre elas a conservação ambiental. Neste contexto, de construção de novos conceitos sobre o desenvolvimento do rural, a função ambiental passou a receber atenção especial (KAGEYAMA, 2004).

Ainda sobre essa temática, tendo como base uma pesquisa bibliográfica, Kageyama (2004) aponta um conjunto de fatores que contribuem para o desenvolvimento rural. Tais fatores, segundo a autora, podem ser: a integração comercial das áreas rurais com mercados locais, diversificação da produção, pluriatividade da agricultura familiar, diversidade das fontes de renda e produção voltada a mercados específicos ou nicho de mercados.

Já Navarro (2001) entende que o conceito de desenvolvimento rural, foi sendo modificado ao longo do tempo. O autor também discorre sobre a difusão do conceito “desenvolvimento rural sustentável”. Segundo ele, este conceito surgiu em meados dos anos de 1980, a partir da popularização da expressão “desenvolvimento sustentável”. A expressão sustentável neste caso refere-se ao plano ambiental, sinalizando a necessidade de as estratégias de desenvolvimento rural aderirem em suas bases a dimensão ambiental.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Neste sentido, Gaspi e Lopes (2008) entendem o desenvolvimento sustentável, como um modelo que propõe gerenciamento mais adequado dos recursos ambientais, para que estes possam proporcionar às futuras gerações, os mesmos benefícios desfrutados no presente, tanto no que diz respeito aos níveis de bem-estar social, quanto aos benefícios econômicos.

Estas idéias, que direcionam o alcance do desenvolvimento rural sustentável, contradizem o modelo agrícola convencional de produção dos sistemas agroalimentares. Neste sentido, como forma de contestação, a estes sistemas convencionais de exploração dos recursos naturais, ocorreu o surgimento dos sistemas agroalimentares agroecológicos. Estes sistemas, além de abordarem questões relacionadas ao âmbito produtivo e ambiental, se caracterizam por suscitar questionamentos políticos e socioeconômicos (BORSATTO & CARMO, 2013).

O desenvolvimento dos sistemas agroecológicos, foi impulsionado por movimentos inicialmente denominados como agricultura alternativa. Tais movimentos surgiram no Brasil na década de 1970, com base em questionamentos sobre os impactos negativos, sociais e ambientais, provocados por um modelo convencional de agricultura em expansão. Estes questionamentos geraram profundos debates entre grupos de extensionistas, estudantes e pesquisadores(as) das ciências agrárias e sociais à procura por alternativas de produção (SOUSA, 2017). Neste contexto, surge a agroecologia, compreendida como ciência, movimento político e prática social (ABA, 2015).

A agroecologia pode ser considerada uma nova abordagem que integra os princípios agronômicos, ecológicos e socioeconômicos, sendo estratégia de promoção da segurança alimentar, pois ao desenvolver uma agricultura ambientalmente sustentável torna-se capaz de oferecer alimentos com elevada qualidade biológica, em quantidades necessárias e de forma permanente (ALTIERI, 2001; CAPORAL & COSTABEBER, 2006).

No Brasil, a agroecologia incorpora diversas correntes das chamadas agriculturas alternativas, tais como agricultura orgânica, biodinâmica, natural, biológica, permacultura. Entretanto, para efeito de regulamentação legal, adotou-se a terminologia “agricultura orgânica”, embora nem sempre os métodos utilizados para produção orgânica adotem princípios agroecológicos (ORMOND *et al.* 2002; FONSECA *et al.*, 2009; CAMPANHOLA & VALARINI, 2001).

Esses sistemas agroalimentares agroecológicos/orgânicos, apresentaram largo crescimento a partir da década de 1990. A expressiva adesão de agricultores(as) a estas dinâmicas produtivas foi fortalecida pela crescente procura por alimentos saudáveis, o que impulsionou a produção de base ecológica. Isto deve-se a busca por estilos de vida mais saudáveis, que levou ao desenvolvimento de nova consciência alimentar por parte dos(as) consumidores(as) (KRISCHKE e TOMIELLO, 2009).

Mediante o aumento da produção agroecológica/orgânica, torna-se imprescindível sua regularização através de legislação específica, a qual começa ser implementada no ano de 1999. Após 5 anos da institucionalização da primeira legislação que trata das diretrizes da produção orgânica no Brasil, ocorre regularização dos SPGs. Após esta normatização, que se dá a partir do ano de 2003, o número de agricultores(as) vinculados legalmente a estes sistemas, cresceu



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

significativamente. Atualmente existem em torno de 6.800 agricultores(as) certificados(as) pelos Sistemas Participativos de Garantia, o que representa em torno de 33% dos cadastros registrados no CNPO (Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos)(BRASIL, 2019).

Estes sistemas de certificação surgiram como alternativas para inclusão de agricultores(as) familiares no mercado de produtos orgânicos, visto que os altos custos da certificação por auditoria, os(as) excluía do processo (BRITO, 2006). Concebida inicialmente como a única modalidade de certificação da produção orgânica, a certificação por auditoria, além de não fomentar a socialização entre atores(as), é vinculada a empresas internacionais ou grandes corporações que priorizam atender o padrão de mercados de produtos convencionais, cujos principais objetivos são exportação e abastecimento de grandes redes varejistas (OLIVEIRA *et al*, 2016; MUNDO NETO *et al*, 2017)

No que se refere aos SGP, um de seus atributos é o chamado controle social, instrumento de garantia da conformidade legal da produção. O qual é exercido por intermédio de dinâmicas coletivas, como visitas de pares, visitas de verificação, mutirões, visitas de olhares externos e encontros mensais (BRASIL, 2009).

As dinâmicas associativas, estimuladas pelos SPGs, fortalecem as relações sociais entre os(as) atores(as), além de promoverem trocas de experiências e conhecimentos. De acordo com Caporal e Costabeber (2000) estas metodologias contribuem para resolução dos problemas que surgem a partir da introdução de novas práticas agrícolas na unidade de produção, no período de transição agroecológica. Tais problemas, afirmam os autores, dificilmente seriam solucionados através de ações individuais.

Neste sentido, os processos de transição agroecológica, são compreendidos por Caporal e Costabeber (2004) como procedimentos sucessivos de alterações na forma de manejo dos agroecossistemas. Esses mecanismos objetivam superar um modelo de produção convencional produtivista, pautado entre outras coisas no uso de agroquímicos, substituindo por um modelo de agricultura mais complexo, que visa à conservação e manejo dos recursos naturais.

O surgimento de inovações organizacionais, no caso os SPGs, se constitui como alternativa para facilitar o acesso de agricultores(as) familiares a novos mercados (WILKINSON, 2003). Visto que, a atual organização dos mercados agroalimentares, é movida pela padronização e diferenciação dos alimentos o que resulta em tendências desfavoráveis a inserção desses(as) agricultores(as) nos espaços (MALUF, 2004).

## EXPERIÊNCIAS DE SGPS NO BRASIL

Na perspectiva de Schneider (2010) o problema da produção de alimentos, salvo em regiões e países pobres, se apresenta como um fator quase superado. A partir desta análise, os novos desafios relacionados à produção alimentícia estariam direcionados à segurança alimentar e nutricional e à busca pela sustentabilidade. Também o autor aponta a relevância em observar questões éticas e sociais na produção. Mediante esta análise surge a noção de Redes de Produção as quais conciliam aspectos sociais e técnicos, como formas de superação da idéia de cadeia de produção.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Segundo Lovatel e Gazolla (2017) a produção alimentar de matriz agroecológica vinculada a uma Rede de Produção, neste caso Rede de Agroecologia, se configura como alternativa para o alcance de desenvolvimento rural a partir da valorização das dinâmicas nos territórios.

Os autores supracitados estudaram grupos de agricultores(as) vinculados(as) à Rede Ecovida de Agroecologia<sup>1</sup>. Neste trabalho foi possível concluir que a adesão dos(as) agricultores(as) aos SPGs, teve diversas motivações entre elas, sociais, ambientais e econômicas. Tendo em vista a relevância dos fatores sociais presentes nestes processos, tais considerações reforçam a importância da articulação das diferentes perspectivas na busca de desenvolvimento e sustentabilidade.

Lovatel e Gazolla (2017) concluíram, que o fato dos(as) agricultores(as) familiares acessarem diferentes mercados locais e regionais, reflete na relevância deste segmento em construir alternativas de comercialização a partir do exemplo das cadeias curtas, considerando que essas, oferecem maiores possibilidades de diversificar a produção. A pluriatividade orientada pelos princípios agroecológicos, contribui para o equilíbrio dos agroecossistemas, inserção social das famílias e maior lucratividade pela venda direta.

A diversificação dos cultivos, é apontada por Kageyama (2004) como um dos fatores que contribuem para o desenvolvimento rural, pois além de ser requisito para os SPGs é característica da agricultura familiar. A produção diversificada é proporcionada pela complementaridade das atividades desenvolvidas nas unidades de produção. Onde para além do retorno econômico por intermédio da comercialização, também são produzidos alimentos e bens de serviços para auto-consumo das famílias.

Este perfil produtivo diversificado e em menor escala, proporciona o estabelecimento de vínculos de produção e comercialização em níveis regionais, orientados para produção, oferta e consumo de alimentos diferenciados (MALUF, 2004). Neste íterim, segundo Kageyama (2004) tais fatores contribuem para o desenvolvimento rural em nível territorial.

Nos SPGs, as cadeias de organização produtiva e comercial transcorrem nos territórios, a partir da mudança das relações verticais, por relações horizontais, o que contribui para agregação de valor na produção (WILKINSON, 2003). Neste contexto, agregar valor à produção agrícola familiar e acessar o mercado de produtos orgânicos, foram segundo Silva (2015) os principais fatores de interesse de agricultores(as) familiares em assentamentos de reforma agrária da região Agreste Paraibano, para a obtenção da certificação orgânica.

Na opinião de Silva (2015) estes (as) atores(as), além de considerarem a importância dos fatores sócios ambientais, entendem que o selo orgânico representado nas embalagens dos produtos, contribui na promoção da credibilidade e segurança dos(as) consumidores(as) finais favorecendo a comercialização. Ainda as condições edafoclimáticas da região em questão limitam a produção, tornando-se necessário agregar valor aos produtos para incrementar a renda familiar.

Conforme Silva (2015) estas famílias, atualmente associadas à Rede Borborema de Agroecologia, migraram no ano de 2013 do sistema de certificação orgânica por auditoria para o SPG, por concluir, mediante suas próprias experiências, que a certificação por auditoria era inviável



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

econômica e socialmente para o segmento da agricultura familiar.

A contribuição dos SPGs na dimensão social do desenvolvimento rural é enfatizada por Komuri *et. al* (2012). Neste trabalho é relatada a experiência da Rede APOMS e os resultados positivos no que se refere ao fortalecimento dos laços de solidariedade, criação de espaços de diálogo entre os(as) atores(as). Também é realizada uma discussão de assuntos relacionados à promoção socioeconômica das comunidades.

Komuri *et. al* (2012) consideram que as dinâmicas de controle social desenvolvidas pelos grupos, exigências do processo de certificação participativa, abrangem aspectos para além de suas características como exigência legal. Essas dinâmicas fomentam momentos de interação social onde ocorre o compartilhamento de experiências, configurando o que Schneider (2010) considera como redes de sociabilidade.

Os fatores descritos anteriormente, relacionados à dimensão social presentes nos SPGs, vão ao encontro do pensamento de Kageyama(2004) a qual compreende que a idéia de desenvolvimento rural deve abranger e aliar aspectos econômicos e sociais.

Ainda se tratando da dimensão social, Hirata (2016) apresenta considerações a partir do estudo sobre SPG Sul de Minas. A autora considera que a entidade além da viabilização do selo orgânico, colabora na construção de relações sociais e promoção da credibilidade para este sistema, através das ações desempenhadas nos mercados locais e institucionais.

Para Navarro (2001) é essencial que as estratégias de desenvolvimento rural incorporem em suas bases, fatores relacionados à dimensão ambiental. Neste sentido, os processos de certificação participativa podem ser empregados como estratégias de construção de conhecimentos agroecológicos, como o caso da Rede Maniva de Agroecologia (REMA) localizada na região amazônica (WANDELLI *et al*, 2015).

Segundo Wandelli *et. al* (2015) no caso da REMA, os processos foram operados como dinâmicas coletivas na construção de conhecimentos agroecológicos e como formas de incentivar a integração entre agricultores(as) consumidores(as) e técnico(as)

Conforme Stoffel e Arend (2010) as ações associativas, como cooperativas, associações e neste caso a constituição dos SPGs, contribuem de forma crucial na viabilização dos processos de conversão e certificação orgânica. Essas metodologias participativas que formam as redes de sociabilidade (SCHNEIDER, 2010) além de firmarem relações de reciprocidade, solidariedade, confiança entre os participantes, correspondem na prática às funções de consultoria técnica. Hirata (2016) também destaca a ação de trabalho conjunto entre os(as) atores(as) que compõem a rede, para a geração de soluções de problemas relacionados a fatores limitantes da produção.

Segundo Hirata (2016), as vantagens dos SPGs são relatadas pelos (as) próprios(as) agricultores(as) com destaque para o menor custo para certificação, maior interação entre famílias agricultoras e as instituições e o aprimoramento dos sistemas de produção.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Contudo, apesar dos SPGs condizerem de maneira mais eficaz com a realidade da agricultura familiar, são identificados fatores que dificultam o ingresso e a permanência das famílias agricultoras nestes sistemas. Algumas dessas questões são associadas à burocracia, ausência de programas econômicos que auxiliem à produção orgânica, indisponibilidade de insumos certificados.

Neste contexto, Santos (2018) em seu trabalho com agricultores(as) certificados pela ABIO, aponta a falta de assistência técnica especializada nos órgãos públicos de extensão rural, como uma das principais dificuldades encontradas por estes(as) agricultores(as). Outra limitação apresentada está na criação de novos grupos o que impede a expansão da Rede e o fortalecimento dos canais de comercialização.

Conforme Santos (2018) o grupo estudado, considera primordiais as atividades relacionadas ao controle social, como as visitas de verificação, reuniões, mutirões. Entretanto, em virtude das dificuldades existentes no deslocamento entre as unidades de produção, as atividades realizadas nas próprias unidades de produção ficam suspensas até que as visitas efetivamente ocorram. Estes entraves relacionados às atividades de controle social, também são observados por Silva (2015) o qual esclarece que a distância entre as unidades de produção, limitações econômicas ou de transporte, dificultam a participação.

Já Komori *et. al* (2012) abordam as barreiras relacionados às exigências burocráticas e administrativas, neste trabalho os Sistemas Participativos de Garantia são caracterizados como processos burocráticos e complexos. Os autores também consideram a necessidade da presença de técnicos(as) nas fases iniciais do processo, para orientação nos preenchimentos dos documentos e elaboração de atas e formulários.

Tais dificuldades, também são observadas por Teixeira (2018), segundo a qual, o entendimento das legislações que regem o sistema, bem como o preenchimento e atualização da documentação exigida, se apresentam por vezes como processos pouco compreensíveis. A autora identifica como fatores limitantes: restrições na disponibilidade de insumos certificados para produção orgânica, valores elevados dos produtos desta natureza, disponíveis nos mercados e alto custo na obtenção de mudas e sementes certificadas.

Os impasses no campo econômico, são expostos por Lovatel e Gazolla (2017) ao discutirem a inexistência de políticas agrícolas para este segmento. É enfatizada a falta de seguros agrícolas para o período de transição, pois nos casos em que os insumos não são comprados, inexistente a documentação fiscal sobre a produção, o que dificulta a comprovação da atividade.

Silva (2015) também discorre sobre as dificuldades enfrentadas por agricultores orgânicos no acesso a financiamentos, tendo em vistas que estes programas são voltados a produção convencional e em escalas maiores.

Embora ocorra a presença de entraves no desenvolvimento dos SPGs estes sistemas contribuem para a promoção do desenvolvimento rural sustentável na perspectiva da agricultura familiar. Isto justifica-se, entre outros aspectos, ao observar-se que fomentam interações socioeconômicas entre



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

as famílias agricultoras, apóiam processos de transição agroecológica, bem como auxiliam na construção coletiva de conhecimentos agroecológicos. Além de contribuírem na elevação da renda familiar, uma vez que promovem a valorização da produção e possibilitam sua maior capilaridade.

## CONCLUSÃO

Os sistemas agroalimentares agroecológicos se desenvolveram como alternativa ao modelo exploratório de produção agrícola. Neste sentido surgiram as redes de agroecologia que além de fomentar a articulação da produção e comercialização abordam assuntos como comércio justo, defesa dos territórios, questões de gênero entre outros. Estas Redes se desenvolvem em territórios locais e regionais e trabalham com temas que impulsionaram a evolução/transformação do conceito de desenvolvimento rural.

A atuação destas redes está intimamente ligada à criação dos Sistemas Participativos de Garantia na contestação da lógica da certificação por auditoria. Segundo autores(as) citados(as) anteriormente, ações deste caráter, consideradas como inovadoras, são essenciais para a sobrevivência e permanência do segmento da agricultura familiar.

A importância destes sistemas participativos se dá pela sua complexidade, que além de promover a emancipação econômica e a autonomia produtiva das famílias, fomentam interações sociais entre os(as) atores(as). Essas dinâmicas, contemplam simultaneamente dimensões sociais e econômicas, o que em concordância com fontes utilizadas no texto, são fatores essenciais para a construção do desenvolvimento rural sustentável.

Porém neste processo de certificação, emergem fatores que dificultam o ingresso e a permanência das famílias agricultoras nestes sistemas. Entretanto as diretrizes instituídas pelos SPGs, a citar intercâmbio de saberes, socialização das experiências, diversificação produtiva, pluriatividade, fortalecimento de laços sociais, podem auxiliar na superação dessas dificuldades.

Apesar do surgimento de tais barreiras, esses sistemas ainda se configuram como instrumentos de promoção do desenvolvimento rural sustentável no segmento da agricultura familiar. Pois além de englobar questões socioeconômicas, as dinâmicas desenvolvidas nestes processos buscam a sustentabilidade dos agroecossistemas, o que consoante com estudos pesquisados, são elementos preponderantes para estratégias que visam o desenvolvimento rural.

Além dos fatores socioeconômicos e ambientais, os SPGs abordam temas como trabalho, gênero, entre outros, oferecendo aos(as) envolvidos(as) a possibilidade de reflexão sobre o papel da produção orgânica como instrumento de enfrentamento e resistência ao sistema.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABA. **Estatuto da Associação Brasileira de Agroecologia**. Belém, 2015. Disponível em: [http://abaagroecologia.org.br/wordpress/wpcontent/uploads/2018/05/Estatuto\\_ABA\\_2015.pdf](http://abaagroecologia.org.br/wordpress/wpcontent/uploads/2018/05/Estatuto_ABA_2015.pdf). Acesso em: 27 de nov. 2019

ALTIERI, M. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 3. ed. Porto



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Alegre: Editora Universidade - UFRGS, 2001.

BORSATTO, R. S.; CARMO, M. S. do. A construção do discurso agroecológico no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 645-660, 2013.

BRASIL. **Instrução Normativa 007, 1999**. Estabelece as normas de produção, tipificação, processamento, envase, distribuição, identificação e de certificação da qualidade para os produtos orgânicos de origem animal e vegetal. 1999. Brasília, DF: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, [1999]. Disponível em: <http://sistemaeb.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=consultarLegislacaoFederal>. Acesso em: 27 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007**. Regulamenta a Lei no 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica, e dá outras providências. 2007. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007/2007/Decreto/D6323.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007/2007/Decreto/D6323.htm). Acesso em: 27 nov. 2019.

BRASIL. **CNPO**. Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos. Nov-2019. Brasília, DF: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, [2019]. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/organicos/cadastro-nacional-produtores-organicos>. Acesso em: 27 nov. 2019.

BRITO, P. R. B. **O controle social no processo de certificação de grupo por auditoria externa: o caso APROVE pela AAOCERT**. 2006. 133 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

CAMPANHOLA, C.; VALARINI, P. J. A agricultura orgânica e seu potencial para o pequeno produtor. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 8, n. 3, p. 69-101, 2001.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável. Perspectivas para uma nova extensão rural. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 1, n.1, p. 16-37, jan./mar. 2000.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia e extensão rural sustentável: contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: MDA/SAF/DATER/IICA, 2004. v. 1. 166 p

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Segurança alimentar e agricultura sustentável: uma perspectiva agroecológica. **Cadernos de Agroecologia**, [S.l.], v. 1, n. 1, nov. 2006

FONSECA, M. F. et al. **Agricultura orgânica: introdução às normas, regulamentos técnicos e critérios para o acesso ao mercado de produtos orgânicos no Brasil**. Manual técnico 19. Niterói – RJ. Programa Rio Rural, 2009. 58 p.

GASPI, S.; LOPES, J. L. Desenvolvimento sustentável e revolução verde: uma aplicação



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

empírica dos recursos naturais para o crescimento econômico das mesorregiões do Paraná. *In*: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA – ANPEC-SUL, 11, 2008, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2008. p. 1-16.

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

GUANZIROLI, C.; CARDIM, S. E. (coord.). **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica FAO/INCRA, 2000.

HIRATA, A. R. **A constituição do sistema participativo de garantia Sul de Minas e sua contribuição para a Agroecologia na região**. 2016. 196 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável e Extensão) Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2016.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento Rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 3, n. 21, p.379-408, set./dez. 2004.

KOMURI, O. M. et al. Sistema Participativo de Garantia: caminhos percorridos pela Associação dos Produtores Orgânicos de Mato Grosso do Sul. *In*: SEMINÁRIO DE AGROECOLOGIA DO MATO GROSSO DO SUL, 4, 2012, Gloria de Dourados. **Relato[...]**. Gloria de Dourados, 2012. p. 1-5.

KRISCHKE, P. J.; TOMIELLO, N. O comportamento de compra dos consumidores de alimentos orgânicos: um estudo exploratório. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar de Ciências Humanas**, Universidade Federal de Santa Catarina, v. 10, n. 96, p. 27-43, 2009.

LOVATEL, M.; GAZOLLA, M. Produção e mercados da agricultura familiar orgânica: análise da experiência de um grupo de agricultores da Rede Ecovida de Agroecologia no Extremo Oeste Catarinense. *In*: VIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 8, 2017, Santa Cruz do Sul. **Anais[...]**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2017. p. 1-22.

MALUF, R. S. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, abr. 2004.

MUNDO NETO, Martin. et al. Expansão da produção orgânica brasileira: análise a partir do cadastro nacional de produtores orgânicos. *In*: SEMINÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL ARARAQUARA, 1, 2017, Araraquara. **Anais[...]**. Araraquara: UNIARA, 2017. p. 1-10.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro, **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-100, set./dez. 2001.

OLIVEIRA, P. S. et al. Canais de comercialização de orgânicos: alternativas para os agricultores familiares do leste Paulista. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 12, n. 3, p. 81 -103, set./dez. 2016.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ORMOND, J. G. et al. **Agricultura orgânica**: quando o passado é futuro. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, n. 15, p. 3-34, mar. 2002.

SANTOS, C. C. dos et al. Conformidade Orgânica do Grupo Raiz Forte Pelo Sistema Participativo De Garantia Em Seropédica, Rio de Janeiro. *In*: CONGRESSO TÉCNICO CIENTÍFICO DA ENGENHARIA E DA AGRONOMIA, 2018, Maceió. **Relato[...]**. Maceió, 2018. p. 1-5.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, set. 2010.

SILVA, M. A. da. **A certificação orgânica participativa em assentamentos do agreste paraibano: um estudo sobre o processo**. 2015. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Agronomia, Ciências Sociais e Fundamentais) Universidade Federal da Paraíba, Areia/PB, 2015.

SOUSA, R. Agroecologia e educação do campo: desafios da institucionalização no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 140, p. 631-648, 2017.

STOFFEL, J.; AREND, S. C. A produção orgânica como alternativa sustentável para a agricultura familiar. *In*: SOBER, 48, 2010, Campo Grande-MS. **Anais[...]**, Campo Grande, 2010. p. 1 - 20.

TEIXEIRA, C. R. B. **Estudo comparativo entre os sistemas participativos brasileiros de avaliação de conformidade orgânica**. 2018. 176 f. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade Estadual Paulista, Jaboticabal - SP, 2018.

WANDELLI, Elisa et al. A experiência da Rede Maniva de Agroecologia do Amazonas (Rema) em transformar os laboriosos procedimentos estabelecidos pela legislação brasileira de orgânicos em mobilização social promotora da agroecológica. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE AGROECOLOGIA. 2015, Belém. **Relato[...]**, Belém-PA: Cadernos de Agroecologia, 2015. v. 10, p. 1-5.

WANDERLEY, M. de N. B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro**. Caxambu: Anpocs, 1996.

WILKINSON, J. A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema agroalimentar na América Latina. **Estudos sociedade e agricultura**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 62-87, out. 2003.

---

i Rede de Agroecologia de certificação participativa, fundada no ano de 1998, presente nos três estados da região Sul do Brasil.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**AValiação de Políticas Públicas dos Municípios Brasileiros por Meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)**

**EVALUATING PUBLIC POLICIES OF BRAZILIAN MUNICIPALITIES THROUGH THE MUNICIPAL MANAGEMENT EFFECTIVENESS INDEX (MMEI)**

João Eduardo LINHARES<sup>1</sup>, Marcos Junior MARINI<sup>2</sup>, Marcio GAZOLLA<sup>3</sup>,  
Gilson Ditzel SANTOS<sup>4</sup>

**Resumo:** O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) foi desenvolvido para verificar a efetividade das políticas públicas, a fim de avaliar a qualidade dos gastos dos municípios. A presente pesquisa analisou o nível de desenvolvimento das regiões brasileiras a partir da perspectiva do IEGM. Foi realizada uma pesquisa descritiva em fontes secundárias, no espaço temporal de 2015 a 2018, contemplando municípios brasileiros de todos os estados e regiões do país. Os dados foram agrupados conforme as faixas de avaliação: municípios com resultados efetivos, formados pelas faixas A, B+ e B; e municípios com resultados em adequação, formados pelas faixas C+ e C. Verificou-se que os índices setoriais educação, saúde e gestão fiscal são os que apresentaram os melhores resultados do IEGM, enquanto as dimensões cidades protegidas, governança em TI, meio ambiente, e planejamento revelam ser as áreas mais deficitárias. Nas avaliações regionais, é possível notar que as regiões norte e nordeste apresentam maior parcela dos municípios em faixas em adequação do IEGM, enquanto as regiões sul e sudeste, apresentam resultados com maior efetividade. Estes resultados revelam a necessidade de aprimorar as políticas públicas, visando alcançar maior efetividade nos municípios, promovendo, desta forma, o desenvolvimento sustentável da região na qual está inserido.

**Palavras-chave:** Índice de efetividade. Gestão municipal. Desenvolvimento regional. Municípios brasileiros. Tribunal de Contas.

**Abstract:** The Municipal Management Effectiveness Index (MMEI) was developed to verify the effectiveness of public policies, in order to evaluate the quality of expenses of municipalities. This piece of research analyzed the degree of development of Brazilian regions based on MMEI. A descriptive research was carried out in secondary sources, ranging from 2015 to 2018, encompassing Brazilian municipalities of all states and regions. Data was grouped in terms of evaluation sections: the municipalities whose results were effective, formed by the sections A, B+ and B; and the municipalities whose results were in adequacy, formed by the sections C+ and C.

<sup>1</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Professor do Instituto Federal de Santa Catarina. E-mail: [jelinhares@gmail.com](mailto:jelinhares@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutor em Tecnologia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Campus de Pato Branco. E-mail: [marini@utfpr.edu.br](mailto:marini@utfpr.edu.br).

<sup>3</sup> Doutor em Desenvolvimento Rural e Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)/Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR). E-mail: [marciogazolla@utfpr.edu.br](mailto:marciogazolla@utfpr.edu.br).

<sup>4</sup> Doutor em Administração. Professor dos Programas de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Engenharia de Produção e Sistemas da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. E-mail: [ditzel@utfpr.edu.br](mailto:ditzel@utfpr.edu.br).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

It was possible to verify that the sectorial index of education, health, and fiscal management presented the best results in terms of MMEI, while the protected cities dimension, IT management, environment, and planning have shown to be the most deficient areas. In the regional evaluation, it is possible to notice that the North and Northeastern regions have the greatest adequacy sections of MMEI, while the South and Southeast presented the most effective results. These results have revealed the need to improve public policies aiming to reach higher effectiveness in the municipalities, in order to promote, therefore, the sustainable development of the region which they belong to.

**Keywords:** Effectiveness index. Municipal management. Regional development. Brazilian municipalities. Audit Office.

## INTRODUÇÃO

A busca por maior efetividade nas políticas públicas é um anseio tanto de gestores públicos quanto da sociedade. É por meio das políticas que os serviços públicos são prestados, atendendo ao anseio da população. Todos os propósitos e plataformas eleitorais são traduzidos em programas de governo, e recebem a nomenclatura de políticas públicas (PP's). O objetivo de uma política pública é colocar o governo em ação (SOUZA, 2006). No entanto, nem sempre as PP's seguem a mesma prioridade dos discursos eleitorais, podendo ocorrer a prática da “falácia, do engodo eleitoral” (DORNELLAS; OLIVEIRA; FARAH JÚNIOR, 2017, p. 100).

Existem diversos mecanismos e formas para realizar a avaliação das políticas públicas, entre eles os índices formulados por órgãos independentes ou de controle. Destaca-se a iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), que desenvolveram uma ferramenta de indicadores denominada de Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), criado em 2014, com o objetivo de medir resultados, corrigir rumos, reavaliar prioridade e consolidar o planejamento público (IRB, 2017; TCE-SP, 2014). Em 2016, esta ferramenta passou a ser adotada pelos tribunais de contas de todo o país. O IEGM tem por finalidade verificar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas, a fim de avaliar a qualidade dos gastos dos municípios. Além disso, busca identificar se a visão e os objetivos estratégicos estão sendo alcançados de forma efetiva (PASSOS; AMORIM, 2018). De acordo com o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC), o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) “mede a qualidade dos gastos municipais e avalia as políticas e atividades públicas do gestor municipal” (TCE-SC, 2019, p. 3).

Indicadores como estes permitem verificar qual é o nível de desenvolvimento de um município ou região sob determinado aspecto, o que revela, de forma evidente e discutida na literatura, a desigualdade entre as regiões brasileiras. É importante destacar que as políticas públicas possuem papel fundamental no desempenho do equilíbrio ou desequilíbrio da federação, tendo um determinado impacto para a realidade social (MEDEIROS; LUCENA, 2017).

Algumas políticas têm o papel de fomentar setores da economia, enquanto buscam alavancar melhorias na qualidade de vida da população. No Brasil, se observam dois tipos principais de políticas públicas: aquelas de distribuição de renda, e aquelas voltadas para o desenvolvimento local (JOYAL; BESSA, 2012). No entanto, é possível verificar que o Brasil possui falhas na



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

aplicação de inúmeras políticas, além de que as instituições democráticas brasileiras existentes não são capazes de dar as condições necessárias para implementar um modelo desenvolvimentista e sustentável (LOURENÇO, 2005).

Diante deste cenário, a discussão sobre o desenvolvimento está intimamente ligada às PP's. Para poder aferir o nível de desenvolvimento, é preciso avaliar as PP's para entender como estas são capazes de melhorar as dimensões ambiental, econômica e social do desenvolvimento sustentável. Neste sentido, a presente pesquisa busca analisar as políticas públicas dos municípios brasileiros por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), possibilitando assim, contribuir com a análise do nível de desenvolvimento das regiões.

Neste sentido, cabe ressaltar que a pesquisa é relevante, pois o IEGM é um índice recente e pouco explorado na literatura científica. Ademais, para os gestores públicos, este trabalho revela a importância do índice, proporcionando uma visão geral sobre o desenvolvimento das regiões brasileiras.

O trabalho está estruturado da seguinte maneira: a seção de introdução, seguida pela seção de revisão de literatura, metodologia, discussão e análise dos resultados e considerações finais.

## METODOLOGIA

O IEGM foi lançado em 2014 no Estado de São Paulo, mas a partir de 2016 foi utilizado por diversos Estados brasileiros. Portanto, as informações disponíveis do IEGM compreendem o espaço temporal 2015 até 2018. Para extrair e compilar os dados secundários, foram necessárias diferentes fontes de dados. Os dados do ano de 2015, estão disponibilizados por meio de um documento publicado pelo Instituto Rui Barbosa, denominado de Índice de Efetividade de Gestão Municipal – 1º Anuário 2015 (IRB, 2016). Destaca-se que apenas os estados do Paraná, Pará, Pernambuco e Mato Grosso, não participaram da primeira versão nacional do índice. Os dados do IEGM de 2016, foram extraídos dos sites dos Tribunais de Contas dos Estados (TCE) e Tribunais de Contas de Municípios (TCM) de cada ente da federação. Destaca-se que alguns tribunais não disponibilizaram os dados completos do IEGM 2016, o que reduziu a quantidade de amostra no referido ano.

Em 2016, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON) deu início a um processo de consolidação do IEGM a nível nacional, criando a Rede Nacional de Indicadores Públicos, cujo objetivo principal era de levar a adesão do IEGM para todos os municípios brasileiros (ATRICON, 2016). Assim, a partir da criação da rede, os dados foram centralizados no portal do Instituto Rui Barbosa, possibilitando coletar de forma centralizada os dados do IEGM dos anos de 2017 e 2018.

Em síntese, foram obtidos dados de 4.030 municípios referentes a 2015; de 3.437 municípios de 2016; de 5.326 municípios de 2017; e referente ao IEGM de 2018, foram 4.787 municípios. Os dados foram agrupados de acordo com as macrorregiões do Brasil: Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul.



OBSERVADR





Para elaborar o IEGM, o TCE-SP selecionou dimensões estratégicas no contexto das finanças públicas, valendo-se de dados governamentais, programas de auditoria e informações obtidas por meio de questionários respondidos pelos municípios (TCE-SP, 2014). Estas dimensões contemplam aspectos de bem-estar social, e evidenciam áreas que demandam maior gasto público (por ex. educação e saúde) (PASSOS; AMORIM, 2018; TCE-SC, 2019). As dimensões são demonstradas no quadro 1:

Quadro 1 – Dimensões do Índice de Efetividade de Gestão Municipal

Dimensões	Objetivo
Índice Municipal da Educação (i-EDUC):	mede os resultados das ações na área de educação infantil e ensino fundamental, com foco na infraestrutura escolar. Também inclui aspectos da avaliação escolar, planejamento de vagas, atuação do Conselho Municipal de Educação, alimentação escolar entre outros;
Índice Municipal da Saúde (i-SAÚDE):	tem ênfase na atenção básica, programa saúde da família, atuação do Conselho Municipal de Saúde, atendimento a doenças, prevenção, campanhas de vacinação e orientação à população, entre outros;
Índice Municipal do Planejamento (i-PLANEJAMENTO):	avalia o planejamento e a execução dos orçamentos, com atenção a metas físicas e indicadores dos programas;
Índice Municipal da Gestão Fiscal (i-FISCAL):	avalia a execução financeira e orçamentária, bem como transparência e atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal;
Índice Municipal do Meio Ambiente (i-AMB):	mede o resultado de políticas relativas ao meio ambiente, incluindo resíduos sólidos, saneamento, educação ambiental e atuação de Conselho Municipal;
Índice Municipal de Cidades Protegidas (i-CIDADE):	avalia o planejamento de ações de proteção aos cidadãos, com especial atenção a sinistros, desastres, planos de contingência e atuação da defesa civil;
Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação (i-GOV TI):	realiza um diagnóstico do conhecimento e uso dos recursos de Tecnologia da Informação, segurança da informação, capacitação de pessoal e transparência.

Fonte: Adaptado de (IRB, 2016).

Para Passos e Amorim (2018) o IEGM é um indicador de controle do gasto público, que possibilita medir com inteligibilidade e simplicidade, o quanto os municípios conseguem satisfazer das necessidades dos cidadãos, através da avaliação das políticas públicas.

O índice é formado por 07 índices setoriais (educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em tecnologia da informação). Os resultados dos índices setoriais do IEGM são apresentados em faixas, conforme demonstrado na figura 1.



Figura 1 – Faixas de resultados do Índice de Efetividade de Gestão Municipal

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor que 50%

Fonte: IRB (2016).

Para análise dos dados, considerou-se dois grupos de resultados: municípios com resultados efetivos, formados pelas faixas A, B+ e B; e municípios com resultados em adequação, formados pelas faixas C+ e C.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os dados do IEGM dos municípios foram agrupados por ano e por unidade da federação (UF), conforme demonstrado no quadro 2. É importante destacar o Brasil possui 5.570 municípios, e o número de dados disponíveis permitiu uma representatividade de 72,3% em 2015, 61,7% em 2016, 95,6% em 2017 e 85,9% em 2018. Isso demonstra que a estratégia dos tribunais de contas de criar um indicador de avaliação a nível nacional, está recebendo grande adesão dos municípios, atingindo aos objetivos propostos pela Rede Nacional de Indicadores Públicos.

Quadro 2 – Municípios brasileiros por Estado e Região que disponibilizam dados do IEGM

Região	UF	2015	2016	2017	2018
Norte	RO	50	52	52	52
	AC	22	-	22	22
	AM	3	-	41	28
	RR	7	-	11	15
	PA	-	97	117	144
	AP	-	-	14	14
	TO	126	-	136	139
	<b>Total Região</b>		<b>208</b>	<b>149</b>	<b>393</b>
Nordeste	MA	148	200	217	215
	PI	143	-	220	224
	CE	51	72	184	184
	RN	159	167	167	167
	PB	223	-	223	223
	PE	-	-	159	168
	AL	38	-	102	102
	SE	75	75	75	75
	BA	361	230	410	417
	<b>Total Região</b>		<b>1.198</b>	<b>744</b>	<b>1.757</b>
Sudeste	MG	850	837	851	869
	ES	77	78	78	78
	RJ	36	-	92	92
	SP	644	644	645	1





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

	<b>Total Região</b>	<b>1.607</b>	<b>1.559</b>	<b>1.666</b>	<b>1.040</b>
<b>Sul</b>	<i>PR</i>	-	-	335	396
	<i>SC</i>	295	295	295	295
	<i>RS</i>	482	497	463	476
	<b>Total Região</b>	<b>777</b>	<b>792</b>	<b>1.093</b>	<b>1.167</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<i>MS</i>	61	-	79	79
	<i>MT</i>	-	-	104	85
	<i>GO</i>	178	193	233	226
	<i>DF</i>	1	-	1	1
	<b>Total Região</b>	<b>240</b>	<b>193</b>	<b>417</b>	<b>391</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4.030</b>	<b>3.437</b>	<b>5.326</b>	<b>4.787</b>	

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

## i-Educação

Na dimensão educação, a maioria dos municípios está dentro da faixa de resultados efetivos (A, B+ e B), ou seja, com uma avaliação efetiva das políticas públicas da área, conforme apresentado na tabela 1.

Verificou-se que há mais municípios na faixa de resultados efetivos (57,0%), do que em adequação. Nas avaliações regionais, os municípios das regiões Norte e Nordeste estão na faixa de adequação. Na região Norte, 87,2% dos municípios estavam nas faixas C e C+ em 2016, passando para 73,0% em 2017 e 71,7% em 2018. Apesar da haver uma redução, os dados são menores que os dados de outras regiões, como a região sul, que apresentou 77,6% dos municípios nas faixas de efetividade no ano de 2018. A região Sudeste também se destaca, com 67,8% (2018) dos municípios nas faixas A, B+ e B. Nos anos de 2015, 2016, e 2017 menos de 10% dos municípios das regiões atingiu os níveis A e B+ da avaliação. Em 2018, no entanto, a região Nordeste conseguiu que 11,5% de seus municípios estivesse nas duas faixas mais elevadas. No Nordeste (55,1%) e Centro-oeste (48,1%), os municípios estão mais próximos do equilíbrio entre efetividade e em adequação.

Tabela 1 – i-Educação

Ano	Região	C	%	C+	%	B	%	B+	%	A	%	Total	%
2015	Norte	70	31,5	64	28,8	73	32,9	15	6,8	0	0,0	222	100
	Nordeste	334	27,9	364	30,4	402	33,6	94	7,8	4	0,3	1198	100
	Sudeste	244	15,2	343	21,3	626	39,0	368	22,9	26	1,6	1607	100
	Sul	49	6,3	176	22,7	369	47,5	178	22,9	5	0,6	777	100
	Centro-Oeste	37	15,4	60	25,0	100	41,7	39	16,3	4	1,7	240	100
	<b>Total</b>	<b>734</b>	<b>18,2</b>	<b>1007</b>	<b>24,9</b>	<b>1570</b>	<b>38,8</b>	<b>694</b>	<b>17,2</b>	<b>39</b>	<b>1,0</b>	<b>4044</b>	<b>100</b>
2016	Norte	185	64,0	58	20,1	39	13,5	7	2,4	0	0,0	289	100
	Nordeste	352	47,3	200	26,9	150	20,2	40	5,4	2	0,3	744	100
	Sudeste	334	21,4	353	22,6	568	36,4	285	18,3	19	1,2	1559	100
	Sul	127	16,0	206	26,0	335	42,3	123	15,5	1	0,1	792	100
	Centro-Oeste	53	27,5	58	30,1	61	31,6	20	10,4	1	0,5	193	100
<b>Total</b>	<b>1051</b>	<b>29,4</b>	<b>875</b>	<b>24,5</b>	<b>1153</b>	<b>32,2</b>	<b>475</b>	<b>13,3</b>	<b>23</b>	<b>0,6</b>	<b>3577</b>	<b>100</b>	
2017	Norte	164	41,7	123	31,3	92	23,4	13	3,3	1	0,3	393	100



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

	Nordeste	528	30,1	585	33,3	542	30,8	98	5,6	4	0,2	1757	100
	Sudeste	296	17,8	389	23,3	749	45,0	232	13,9	0	0,0	1666	100
	Sul	131	12,0	267	24,4	499	45,7	194	17,7	2	0,2	1093	100
	Centro-Oeste	76	18,2	117	28,1	154	36,9	66	15,8	4	1,0	417	100
	<b>Total</b>	<b>1195</b>	<b>22,4</b>	<b>1481</b>	<b>27,8</b>	<b>2036</b>	<b>38,2</b>	<b>603</b>	<b>11,3</b>	<b>11</b>	<b>0,2</b>	<b>5326</b>	<b>100</b>
2018	Norte	185	44,7	112	27,1	95	22,9	22	5,3	0	0,0	414	100
	Nordeste	446	25,1	532	30,0	593	33,4	196	11,0	8	0,5	1775	100
	Sudeste	114	11,0	221	21,3	511	49,1	190	18,3	4	0,4	1040	100
	Sul	70	6,0	191	16,4	565	48,4	331	28,4	10	0,9	1167	100
	Centro-Oeste	102	26,1	86	22,0	140	35,8	62	15,9	1	0,3	391	100
	<b>Total</b>	<b>917</b>	<b>19,2</b>	<b>1142</b>	<b>23,9</b>	<b>1904</b>	<b>39,8</b>	<b>801</b>	<b>16,7</b>	<b>23</b>	<b>0,5</b>	<b>4787</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

É importante destacar que embora a região Norte tenha o pior índice, houve um avanço nos dados revelam que, na dimensão educação, os municípios brasileiros, especialmente das regiões Norte e Nordeste, estão em busca da maior efetividade das suas políticas públicas, enquanto as outras três regiões possuem um menor número de municípios em fase de adequação. Medeiros e Lucena (2017) argumentam que a partilha do Fundo de Participação dos Estados de forma inversamente proporcional à renda per capita, juntamente o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), fizeram com que houvesse um incremento nos recursos destinados a educação nas regiões Norte e Nordeste. E foi justamente esta a proposta insculpida na constituição de 1988, a de equilibrar as desigualdades regionais, proporcionando assim a melhoria do índice.

## i-Saúde

No índice setorial da saúde, os municípios brasileiros apresentam resultados efetivos, a partir da avaliação do IEGM. Nas três faixas de efetividade, encontram-se cerca de 80% dos municípios em 2015 e 2016, passando para 86% em 2017, chegando a 90% em 2018. Nas avaliações regionais, embora a maior parcela de municípios esteja nas faixas de efetividade, ainda há alguns poucos nas faixas de adequação. Destaca-se que no ano de 2018, as regiões Centro-oeste e Sul tiveram cerca de 3% de municípios nas faixas C e C+, enquanto na região Norte, o percentual foi de 23,4%. Os dados são apresentados na tabela 2.

Tabela 2 – i-Saúde

Ano	Região	C	%	C+	%	B	%	B+	%	A	%	Tota I	%
2015	Norte	12	5,4	32	14,4	79	35,6	88	39,6	11	5,0	222	100
	Nordeste	79	6,6	216	18,0	547	45,7	338	28,2	18	1,5	1198	100
	Sudeste	149	9,3	242	15,1	606	37,7	523	32,5	87	5,4	1607	100
	Sul	17	2,2	59	7,6	239	30,8	345	44,4	117	15,1	777	100
	Centro-Oeste	2	0,8	19	7,9	84	35,0	109	45,4	26	10,8	240	100
	<b>Total</b>	<b>259</b>	<b>6,4</b>	<b>568</b>	<b>14,0</b>	<b>1555</b>	<b>38,5</b>	<b>1403</b>	<b>34,7</b>	<b>259</b>	<b>6,4</b>	<b>4044</b>	<b>100</b>
2016	Norte	52	18,0	65	22,5	121	41,9	47	16,3	4	1,4	289	100
	Nordeste	151	20,3	138	18,5	273	36,7	170	22,8	12	1,6	744	100
	Sudeste	85	5,5	204	13,1	628	40,3	541	34,7	101	6,5	1559	100



	Sul	26	3,3	63	8,0	253	31,9	365	46,1	85	10,7	792	100
	Centro-Oeste	11	5,7	14	7,3	79	40,9	72	37,3	17	8,8	193	100
	Total	325	9,1	484	13,5	1354	37,9	1195	33,4	219	6,1	3577	100
2017	Norte	28	7,1	53	13,5	129	32,8	144	36,6	39	9,9	393	100
	Nordeste	78	4,4	212	12,1	783	44,6	614	34,9	70	4,0	1757	100
	Sudeste	87	5,2	213	12,8	693	41,6	603	36,2	70	4,2	1666	100
	Sul	10	0,9	33	3,0	256	23,4	541	49,5	253	23,1	1093	100
	Centro-Oeste	5	1,2	19	4,6	134	32,1	180	43,2	79	18,9	417	100
	Total	208	3,9	530	10,0	1995	37,5	2082	39,1	511	9,6	5326	100
2018	Norte	32	7,7	65	15,7	159	38,4	125	30,2	33	8,0	414	100
	Nordeste	56	3,2	157	8,8	772	43,5	690	38,9	100	5,6	1775	100
	Sudeste	21	2,0	87	8,4	395	38,0	460	44,2	77	7,4	1040	100
	Sul	6	0,5	35	3,0	219	18,8	595	51,0	312	26,7	1167	100
	Centro-Oeste	1	0,3	12	3,1	101	25,8	189	48,3	88	22,5	391	100
	Total	116	2,4	356	7,4	1646	34,4	2059	43,0	610	12,7	4787	100

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Cumpra avaliar que os resultados de efetividade desta política pública estão em um patamar desejável. Após a constituição de 1988, uma das primeiras políticas públicas a receber uma reestruturação foi a saúde. Além da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), que visa integrar União, estados e municípios, ocorreu a criação dos conselhos de saúde, de caráter deliberativo e permanente. Com a composição de pelo menos 50% de representantes da sociedade civil, e efetiva participação no monitoramento e avaliação das ações governamentais, os conselhos ganharam papel de destaque na articulação das políticas públicas de saúde (CICONELLO, 2008). Pode-se considerar que este é um dos fatores de sucesso de que a maior parte dos municípios brasileiros tenha alcançado níveis de efetividade de suas políticas de saúde.

### i-Planejamento

A dimensão planejamento, por sua vez, apresenta resultados pouco efetivos, conforme demonstrado na tabela 3. Menos de 20% dos municípios atingiram as faixas de efetividade A, B+ ou B. Os dados de 2017 e 2018 são ainda piores, quando o percentual cai para menos de 10%. O i-Planejamento busca avaliar o cumprimento entre o planejado e o executado, a existência de metas financeiras e físicas nos planejamentos municipais, e os dados revelam que os municípios estão muito aquém do ideal.

Tabela 3 – i-Planejamento

Ano	Região	C	%	C+	%	B	%	B+	%	A	%	Total	%
2015	Norte	186	83,8	24	10,8	9	4,1	3	1,4	0	0,0	222	100
	Nordeste	1083	90,4	106	8,8	3	0,3	5	0,4	1	0,1	1198	100
	Sudeste	469	29,2	455	28,3	443	27,6	184	11,4	56	3,5	1607	100
	Sul	716	92,1	52	6,7	5	0,6	3	0,4	1	0,1	777	100
	Centro-Oeste	219	91,3	20	8,3	1	0,4	0	0,0	0	0,0	240	100
	Total	2673	66,1	657	16,2	461	11,4	195	4,8	58	1,4	4044	100
2016	Norte	260	90,0	26	9,0	2	0,7	1	0,3	0	0,0	289	100



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA

04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

	Nordeste	680	91,4	60	8,1	3	0,4	1	0,1	0	0,0	744	100
	Sudeste	435	27,9	463	29,7	428	27,5	215	13,8	18	1,2	1559	100
	Sul	690	87,1	95	12,0	3	0,4	4	0,5	0	0,0	792	100
	Centro-Oeste	161	83,4	32	16,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	193	100
	<b>Total</b>	<b>2226</b>	<b>62,2</b>	<b>676</b>	<b>18,9</b>	<b>436</b>	<b>12,2</b>	<b>221</b>	<b>6,2</b>	<b>18</b>	<b>0,5</b>	<b>3577</b>	<b>100</b>
2017	Norte	347	88,3	39	9,9	1	0,3	4	1,0	2	0,5	393	100
	Nordeste	1617	92,0	111	6,3	1	0,1	25	1,4	3	0,2	1757	100
	Sudeste	751	45,1	515	30,9	273	16,4	122	7,3	5	0,3	1666	100
	Sul	870	79,6	142	13,0	10	0,9	57	5,2	14	1,3	1093	100
	Centro-Oeste	377	90,4	40	9,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	417	100
	<b>Total</b>	<b>3962</b>	<b>74,4</b>	<b>847</b>	<b>15,9</b>	<b>285</b>	<b>5,4</b>	<b>208</b>	<b>3,9</b>	<b>24</b>	<b>0,5</b>	<b>5326</b>	<b>100</b>
2018	Norte	357	86,2	52	12,6	1	0,2	4	1,0	0	0,0	414	100
	Nordeste	1610	90,7	114	6,4	5	0,3	39	2,2	7	0,4	1775	100
	Sudeste	284	27,3	550	52,9	176	16,9	29	2,8	1	0,1	1040	100
	Sul	877	75,1	125	10,7	34	2,9	82	7,0	49	4,2	1167	100
	Centro-Oeste	372	95,1	15	3,8	0	0,0	4	1,0	0	0,0	391	100
	<b>Total</b>	<b>3500</b>	<b>73,1</b>	<b>856</b>	<b>17,9</b>	<b>216</b>	<b>4,5</b>	<b>158</b>	<b>3,3</b>	<b>57</b>	<b>1,2</b>	<b>4787</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Na avaliação regional, apenas a região Sudeste avança para a faixa de efetividade B com alguma parcela dos municípios, e na faixa em adequação C+, apresenta os resultados de 30,9% em 2017 e 52,9% em 2018. Todas as outras regiões apresentam índices inferiores, sendo que a maior parte dos municípios está na faixa C, com baixo nível de adequação.

Sendo que o planejamento é a base para a programação e execução de políticas públicas, este índice setorial revela que há um déficit muito grande na gestão dos municípios. Na definição de Laswell e Kaplan (1970), as políticas públicas devem ser traduzidas em programas com metas, valores e práticas, o que vem de encontro a proposta da dimensão planejamento do IEGM (BONNAL; CAZELLA; DELGADO, 2011).

## i-Fiscal

Na avaliação do índice setorial de Gestão Fiscal, a maior parte dos municípios apresentou resultados efetivos, conforme dados da tabela 4. Em 2015, o índice daqueles enquadrados nas faixas de efetividade A, B+ e B somou 67,0%, enquanto em 2016 atingiu 72,4%, oscilando para 65,5% em 2017, avançando novamente para 73,1% em 2018. De modo geral, é possível verificar que os municípios brasileiros estão com uma boa saúde fiscal, contando com indicadores positivos de execução financeira e orçamentária, transparência e atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 4 – i-Fiscal

Ano	Região	C	%	C+	%	B	%	B+	%	A	%	Tota l	%
2015	Norte	15	6,8	27	12,2	112	50,5	63	28,4	5	2,3	222	100
	Nordeste	149	12,4	220	18,4	591	49,3	219	18,3	19	1,6	1198	100
	Sudeste	388	24,1	409	25,5	488	30,4	313	19,5	9	0,6	1607	100



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

	Sul	17	2,2	70	9,0	334	43,0	335	43,1	21	2,7	777	100
	Centro-Oeste	12	5,0	29	12,1	108	45,0	78	32,5	13	5,4	240	100
	Total	581	14,4	755	18,7	1633	40,4	1008	24,9	67	1,7	4044	100
2016	Norte	29	10,0	55	19,0	101	34,9	93	32,2	11	3,8	289	100
	Nordeste	119	16,0	116	15,6	348	46,8	145	19,5	16	2,2	744	100
	Sudeste	217	13,9	366	23,5	595	38,2	366	23,5	15	1,0	1559	100
	Sul	10	1,3	27	3,4	279	35,2	443	55,9	33	4,2	792	100
	Centro-Oeste	9	4,7	28	14,5	91	47,2	62	32,1	3	1,6	193	100
	Total	384	10,7	592	16,6	1414	39,5	1109	31,0	78	2,2	3577	100
2017	Norte	39	9,9	79	20,1	178	45,3	90	22,9	7	1,8	393	100
	Nordeste	305	17,4	498	28,3	744	42,3	197	11,2	13	0,7	1757	100
	Sudeste	283	17,0	486	29,2	693	41,6	200	12,0	4	0,2	1666	100
	Sul	9	0,8	43	3,9	326	29,8	630	57,6	85	7,8	1093	100
	Centro-Oeste	33	7,9	65	15,6	186	44,6	122	29,3	11	2,6	417	100
	Total	669	12,6	1171	22,0	2127	39,9	1239	23,3	120	2,3	5326	100
2018	Norte	25	6,0	76	18,4	187	45,2	111	26,8	15	3,6	414	100
	Nordeste	201	11,3	327	18,4	844	47,5	382	21,5	21	1,2	1775	100
	Sudeste	130	12,5	257	24,7	402	38,7	243	23,4	8	0,8	1040	100
	Sul	10	0,9	36	3,1	282	24,2	772	66,2	67	5,7	1167	100
	Centro-Oeste	157	40,2	69	17,6	78	19,9	80	20,5	7	1,8	391	100
	Total	523	10,9	765	16,0	1793	37,5	1588	33,2	118	2,5	4787	100

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

A região Sul é a que apresenta melhores índices, sendo 95,3% em 2016, 95,2% em 2017 e 96,1% em 2018 nas faixas de efetividade. A região Sudeste, apresenta os piores resultados, oscilando de 49,6% em 2015 para e 37,2% em 2018, nas faixas de adequação (C+ e C).

No âmbito da gestão fiscal, que aborda principalmente a saúde fiscal, e normas de transparência dos municípios, uma dos principais normativos legais é a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000). Além de reger as normas gerais para as finanças públicas, esta lei ainda impõe restrições e penalidades pelo seu descumprimento, motivo pelo qual frequentemente os gestores municipais buscam cumprir as normas.

A LRF foi um marco para as finanças públicas, e depois dela vieram outras leis que reforçaram a necessidade de transparência, e, ainda, a participação do cidadão, exercendo seu direito ao controle social. É no contexto das leis de Responsabilidade Fiscal, da Transparência e de Acesso à Informação que o cidadão ganhou maior espaço para saber como e onde sendo os recursos, em quais políticas públicas que são aplicados (DORNELLAS; OLIVEIRA; FARAH JÚNIOR, 2017).

## i-Ambiental

Outro ponto crítico das análises realizadas, se refere ao índice setorial do meio ambiente, uma vez que apenas cerca de 25% dos municípios alcançaram resultados nas faixas de efetividade A, B+ ou B, ano a ano. Dos outros 75% em fase de adequação, a maior parte está na faixa C, cerca de 60%. Os dados do sub-índice foram apresentados na tabela 5.



OBSERVADR





Tabela 5 – i-Ambiental

Ano	Região	C	%	C+	%	B	%	B+	%	A	%	Total	%
2015	Norte	146	65,8	29	13,1	32	14,4	12	5,4	3	1,4	222	100
	Nordeste	1020	85,1	97	8,1	67	5,6	14	1,2	0	0,0	1198	100
	Sudeste	753	46,9	234	14,6	319	19,9	226	14,1	75	4,7	1607	100
	Sul	362	46,6	136	17,5	206	26,5	65	8,4	8	1,0	777	100
	Centro-Oeste	173	72,1	21	8,8	27	11,3	17	7,1	2	0,8	240	100
	Total	2454	60,7	517	12,8	651	16,1	334	8,3	88	2,2	4044	100
2016	Norte	215	74,4	38	13,1	24	8,3	12	4,2	0	0,0	289	100
	Nordeste	634	85,2	66	8,9	35	4,7	7	0,9	2	0,3	744	100
	Sudeste	803	51,5	222	14,2	255	16,4	209	13,4	70	4,5	1559	100
	Sul	409	51,6	129	16,3	177	22,3	71	9,0	6	0,8	792	100
	Centro-Oeste	138	71,5	21	10,9	22	11,4	11	5,7	1	0,5	193	100
	Total	2199	61,5	476	13,3	513	14,3	310	8,7	79	2,2	3577	100
2017	Norte	241	61,3	57	14,5	70	17,8	22	5,6	3	0,8	393	100
	Nordeste	1392	79,2	182	10,4	140	8,0	39	2,2	4	0,2	1757	100
	Sudeste	822	49,3	247	14,8	344	20,6	201	12,1	52	3,1	1666	100
	Sul	453	41,4	187	17,1	287	26,3	141	12,9	25	2,3	1093	100
	Centro-Oeste	249	59,7	66	15,8	66	15,8	26	6,2	10	2,4	417	100
	Total	3157	59,3	739	13,9	907	17,0	429	8,1	94	1,8	5326	100
2018	Norte	252	60,9	49	11,8	82	19,8	27	6,5	4	1,0	414	100
	Nordeste	1317	74,2	218	12,3	167	9,4	65	3,7	8	0,5	1775	100
	Sudeste	617	59,3	162	15,6	173	16,6	71	6,8	17	1,6	1040	100
	Sul	462	39,6	213	18,3	307	26,3	156	13,4	29	2,5	1167	100
	Centro-Oeste	204	52,2	67	17,1	84	21,5	30	7,7	6	1,5	391	100
	Total	2852	59,6	709	14,8	813	17,0	349	7,3	64	1,3	4787	100

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

As regiões com os piores resultados são as regiões Norte e Nordeste. No ano de 2015, 93,2% dos municípios nordestinos estavam na faixa de adequação, sendo 85,1% em baixo nível de adequação. Em 2016, 96,0% dos municípios da região Norte e 94,1% do Nordeste, ficaram nas faixas menos efetivas. Apesar de uma melhora nos anos seguintes, em 2018 os resultados foram: 86,5% do Nordeste e 72,7% do Norte nas faixas C+ e C. A região Centro-oeste apresentou uma leve melhora nos 4 anos, evoluindo de 72,1% para 52,2% dos municípios na faixa C. Mesmo com esta mudança, apenas 30,7% dos municípios da região apresentam níveis de efetividade.

Ferreira e Fonseca (2014) avaliaram a atuação dos conselhos municipais do meio ambiente na região do Médio Piracicaba (MG). Identificaram que a atuação é pouco expressiva, por desconhecimento do real papel do conselho, dificuldade de acompanhamento e controle das deliberações, falta de interesse e disponibilidade dos conselheiros, e a desigualdade de qualificação técnica entre os conselheiros. Estes são desafios que precisam ser debatidos, e que carecem de estratégias para aumentar a efetividade na atuação dos conselhos (FERREIRA; FONSECA, 2014).



OBSERVADR





### *i-Cidades*

A dimensão de cidades protegidas, com foco na proteção dos cidadãos no possível enfrentamento de situações de sinistro e desastres, também revela dificuldades nos municípios brasileiros. Em 2015, 70% dos municípios estavam nas faixas de adequação, passando para 62,7% em 2018, conforme apresentado na tabela 6. Mesmo com uma leve melhora, destaca-se que a maior parte desta parcela está na faixa C de baixo nível de adequação.

Tabela 6 – i-Cidades

Ano	Região	C	%	C+	%	B	%	B+	%	A	%	Total	%
2015	Norte	173	77,9	20	9,0	15	6,8	5	2,3	9	4,1	222	100
	Nordeste	904	75,5	83	6,9	103	8,6	85	7,1	23	1,9	1198	100
	Sudeste	882	54,9	145	9,0	197	12,3	232	14,4	151	9,4	1607	100
	Sul	305	39,3	109	14,0	142	18,3	137	17,6	84	10,8	777	100
	Centro-Oeste	202	84,2	13	5,4	12	5,0	6	2,5	7	2,9	240	100
	Total	2466	61,0	370	9,1	469	11,6	465	11,5	274	6,8	4044	100
2016	Norte	232	80,3	21	7,3	10	3,5	17	5,9	9	3,1	289	100
	Nordeste	540	72,6	65	8,7	65	8,7	58	7,8	16	2,2	744	100
	Sudeste	920	59,0	154	9,9	169	10,8	193	12,4	123	7,9	1559	100
	Sul	318	40,2	94	11,9	139	17,6	160	20,2	81	10,2	792	100
	Centro-Oeste	164	85,0	10	5,2	4	2,1	10	5,2	5	2,6	193	100
	Total	2174	60,8	344	9,6	387	10,8	438	12,2	234	6,5	3577	100
2017	Norte	255	64,9	27	6,9	45	11,5	40	10,2	26	6,6	393	100
	Nordeste	1192	67,8	157	8,9	196	11,2	150	8,5	62	3,5	1757	100
	Sudeste	866	52,0	149	8,9	204	12,2	295	17,7	152	9,1	1666	100
	Sul	273	25,0	117	10,7	251	23,0	269	24,6	183	16,7	1093	100
	Centro-Oeste	305	73,1	34	8,2	35	8,4	33	7,9	10	2,4	417	100
	Total	2891	54,3	484	9,1	731	13,7	787	14,8	433	8,1	5326	100
2018	Norte	255	61,6	39	9,4	40	9,7	50	12,1	30	7,2	414	100
	Nordeste	1224	69,0	134	7,5	185	10,4	158	8,9	74	4,2	1775	100
	Sudeste	560	53,8	86	8,3	121	11,6	159	15,3	114	11,0	1040	100
	Sul	260	22,3	138	11,8	245	21,0	316	27,1	208	17,8	1167	100
	Centro-Oeste	280	71,6	27	6,9	29	7,4	36	9,2	19	4,9	391	100
	Total	2579	53,9	424	8,9	620	13,0	719	15,0	445	9,3	4787	100

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

A região Sul ganha destaque nesta dimensão, pois apresenta uma evolução significativa nos índices de efetividade A, B+ e B: nos 4 anos, evoluiu de 46,7%, passando para 48,0%, 64,3%, chegando a 65,9%. A região Sudeste vem em seguida, com 39,1% em 2017 e 37,9% em 2018. Esta disparidade regional revela a falta de infraestrutura e planos de contingência para o enfrentamento de desastres e sinistros.



OBSERVADR





## i-GovTI

A última dimensão setorial do IEGM, contida na tabela 7, é a que aborda a governança em tecnologia da informação. Embora se note uma evolução nos 4 anos, os municípios que alcançaram resultados efetivos ainda são poucos, sendo 26,4% em 2015 e 37,3% em 2018. Cerca de 60% dos municípios permanecem na faixa C, com baixo nível de adequação.

Em âmbito regional, a região Sul saiu do patamar de 36,4% em 2015 e 37,4% em 2016 de municípios nas faixas de maior efetividade (A, B+ e B), para 64,3% em 2017 e 65,9% em 2018. A região Sudeste oscilou na faixa de 30% para 40% de municípios com resultados efetivos. Já as regiões Centro-oeste (78,5%), Nordeste (76,5%) e Norte (71,0%), são as que tiveram maior parcela de municípios com baixo nível de adequação (dados de 2018).

Tabela 7 – i-GovTI

Ano	Região	C	%	C+	%	B	%	B+	%	A	%	Total	%
2015	Norte	152	68,5	26	11,7	32	14,4	11	5,0	1	0,5	222	100
	Nordeste	909	75,9	165	13,8	87	7,3	32	2,7	5	0,4	1198	100
	Sudeste	908	56,5	161	10,0	209	13,0	196	12,2	133	8,3	1607	100
	Sul	382	49,2	112	14,4	183	23,6	72	9,3	28	3,6	777	100
	Centro-Oeste	123	51,3	41	17,1	59	24,6	16	6,7	1	0,4	240	100
	Total	2474	61,2	505	12,5	570	14,1	327	8,1	168	4,2	4044	100
2016	Norte	185	64,0	45	15,6	48	16,6	9	3,1	2	0,7	289	100
	Nordeste	516	69,4	118	15,9	77	10,3	29	3,9	4	0,5	744	100
	Sudeste	931	59,7	167	10,7	177	11,4	177	11,4	107	6,9	1559	100
	Sul	374	47,2	122	15,4	185	23,4	85	10,7	26	3,3	792	100
	Centro-Oeste	90	46,6	42	21,8	42	21,8	12	6,2	7	3,6	193	100
	Total	2096	58,6	494	13,8	529	14,8	312	8,7	146	4,1	3577	100
2017	Norte	255	64,9	27	6,9	45	11,5	40	10,2	26	6,6	393	100
	Nordeste	1192	67,8	157	8,9	196	11,2	150	8,5	62	3,5	1757	100
	Sudeste	866	52,0	149	8,9	204	12,2	295	17,7	152	9,1	1666	100
	Sul	273	25,0	117	10,7	251	23,0	269	24,6	183	16,7	1093	100
	Centro-Oeste	305	73,1	34	8,2	35	8,4	33	7,9	10	2,4	417	100
	Total	2891	54,3	484	9,1	731	13,7	787	14,8	433	8,1	5326	100
2018	Norte	255	61,6	39	9,4	40	9,7	50	12,1	30	7,2	414	100
	Nordeste	1224	69,0	134	7,5	185	10,4	158	8,9	74	4,2	1775	100
	Sudeste	560	53,8	86	8,3	121	11,6	159	15,3	114	11,0	1040	100
	Sul	260	22,3	138	11,8	245	21,0	316	27,1	208	17,8	1167	100
	Centro-Oeste	280	71,6	27	6,9	29	7,4	36	9,2	19	4,9	391	100
	Total	2579	53,9	424	8,9	620	13,0	719	15,0	445	9,3	4787	100

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).





### Agregação dos Resultados: IEGM

Após a ponderação dos 7 índices setoriais, os tribunais de contas buscaram a consolidação desses resultados no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Neste índice, demonstrado na tabela 8, nota-se que os municípios brasileiros, em nenhum dos anos, alcançaram a faixa altamente efetiva (A), e apenas 1% (2017) e 2,2% (2018) conseguiram a classificação como muito efetivos (B+). A maior parcela dos municípios, 40,2%, encontra-se na faixa C+, ou seja, a que representa que “em adequação”. Os demais municípios oscilam entre a faixa B (efetiva) e C (baixo nível de adequação), sendo, respectivamente, 36,1% e 21,5% em 2018.

Os dados revelam que as regiões Sul e Sudeste são as que possuem maior quantidade de municípios na faixa de efetividade (B), sendo 70,8% da região Sul e 47,5% da região Sudeste (ambos índices de 2018). Para as demais regiões, os dados de 2018 mostram que a maioria está nas faixas de adequação, sendo 80,2% da região Norte, 83,4% do Centro-oeste e 84,6% do Nordeste, revelando uma situação mais fragilizada.

Tabela 8 – IEGM

Ano	Região	C	%	C+	%	B	%	B+	%	Total	%
2015	Norte	74	33,3	106	47,7	42	18,9	0	0,0	222	100
	Nordeste	534	44,6	558	46,6	105	8,8	1	0,1	1198	100
	Sudeste	412	25,6	565	35,2	566	35,2	64	4,0	1607	100
	Sul	34	4,4	311	40,0	432	55,6	0	0,0	777	100
	Centro-Oeste	52	21,7	123	51,3	65	27,1	0	0,0	240	100
	Total	1106	27,3	1663	41,1	1210	29,9	65	1,6	4044	100
2016	Norte	180	62,3	87	30,1	22	7,6	0	0,0	289	100
	Nordeste	434	58,3	272	36,6	38	5,1	0	0,0	744	100
	Sudeste	393	25,2	529	33,9	560	35,9	77	4,9	1559	100
	Sul	52	6,6	371	46,8	365	46,1	4	0,5	792	100
	Centro-Oeste	73	37,8	94	48,7	26	13,5	0	0,0	193	100
	Total	1132	31,6	1353	37,8	1011	28,3	81	2,3	3577	100
2017	Norte	145	36,9	190	48,3	58	14,8	0	0,0	393	100
	Nordeste	798	45,4	845	48,1	112	6,4	2	0,1	1757	100
	Sudeste	274	16,4	839	50,4	547	32,8	6	0,4	1666	100
	Sul	30	2,7	298	27,3	721	66,0	44	4,0	1093	100
	Centro-Oeste	76	18,2	224	53,7	116	27,8	1	0,2	417	100
	Total	1323	24,8	2396	45,0	1554	29,2	53	1,0	5326	100
2018	Norte	146	35,3	186	44,9	81	19,6	1	0,2	414	100
	Nordeste	582	32,8	919	51,8	266	15,0	8	0,5	1775	100
	Sudeste	132	12,7	410	39,4	494	47,5	4	0,4	1040	100
	Sul	23	2,0	229	19,6	826	70,8	89	7,6	1167	100
	Centro-Oeste	146	37,3	180	46,0	63	16,1	2	0,5	391	100
	Total	1029	21,5	1924	40,2	1730	36,1	104	2,2	4787	100

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O IEGM é um índice multissetorial, abordando diversas dimensões das políticas públicas. É importante ressaltar que embora seja uma análise objetiva das ações executadas pelos municípios brasileiros, o impacto social destas ações depende do contexto socioeconômico no qual está inserido cada ente federativo (IRB, 2019).

Ao tratar da desigualdade de contextos de cidades inteligentes na Europa e na América Latina, os autores afirmam que é necessário identificar quais são os indicadores adequados para o continente latino-americano. A importância do contexto local para uma análise mais profunda dos indicadores ideais, pode resultar e influenciar as políticas públicas, para melhorar indicadores de baixo desempenho, e com isso, reduzir as desigualdades regionais (MARCHETTI; OLIVEIRA; FIGUEIRA, 2019).

No contexto de desenvolvimento e melhoria dos índices das regiões, vale ressaltar que é um conjunto de fatores que podem melhorar as condições econômicas e sociais da região, e com isso alcançar maior efetividade das políticas públicas. As políticas públicas de fomento ao desenvolvimento, criam oportunidades que proporcionam melhores condições de vida e desenvolvimento econômico e social (ALBURQUERQUE, 2014).

Por outro lado, deve-se levar em consideração que algumas distorções podem ocorrer na metodologia do IEGM. Ao fazer esta ponderação não se pretende afirmar que o índice e suas aferições estejam equivocados; mas os resultados das políticas públicas devem observar as realidades e especificidades locais e regionais. Tatsch *et al.* (2015) afirmam que uma política pública fora de contexto potencializa as chances de ser ineficiente, tendo que ressaltar e considerar a diversidade dos diferentes territórios.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo objetivou analisar as políticas públicas, utilizando-se do IEGM para verificar o nível de desenvolvimento das regiões brasileiras. O IEGM demonstrou ser um instrumento possível de aferir diversas dimensões das políticas públicas, permitindo obter um panorama geral dos municípios e regiões brasileiras.

Pode-se observar que os sete sub-índices setoriais do IEGM permeiam as três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômico, social e ambiental. Neste sentido, deve-se ressaltar o baixo desempenho na questão ambiental, onde a maior parcela dos municípios possui baixo nível de adequação das políticas públicas para o meio ambiente. Estes resultados revelam a necessidade aprimoramento das políticas públicas, visando alcançar maior efetividade nos municípios, promovendo também o desenvolvimento sustentável da região na qual está inserido.

As regiões brasileiras, por sua vez, apresentam inúmeras disparidades. Com a ação de avaliar as políticas públicas, e a partir dos resultados, é possível que os gestores públicos tenham a direção para alcançar a resolutividade nas políticas públicas, melhorando os índices e, conseqüentemente a vida do cidadão.

No campo teórico, este estudo contribui na exploração de um indicador pouco utilizado pelos pesquisadores. Neste sentido, ressalta-se que o IEGM possui um rigor metodológico que lhe



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

garante validade e aplicabilidade, com relevante base teórica. Contudo, é possível avançar no entendimento deste índice, sobretudo na inserção dos resultados em um contexto socioeconômico, a fim de que se possa avaliar os municípios a partir especificidades e contextos locais e regionais.

## REFERÊNCIAS

ALBURQUERQUE, F. Política regional y desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. **Informe GEPEC**, v. 18, n. 2, p. 1–31, 2014.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Criação da Rede Nacional de Indicadores Públicos tem participação efetiva do TCE-PB**. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/criacao-da-rede-nacional-de-indicadores-publicos-tem-participacao-efetiva-do-tce-pb/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BONNAL, P.; CAZELLA, A.; DELGADO, N. G. Subsídios metodológicos ao estudo do Desenvolvimento Territorial Rural. In: **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. (Série desenvolvimento rural sustentável; v. 14), 2011.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 19 jan. 2020.

CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: **From poverty to power: how active citizens and effective states can change the world**. [s.l.: s.n.]. p. 1–12.

DORNELLAS, E. D.; OLIVEIRA, A. G. DE; FARAH JÚNIOR, M. F. Análise do sistema orçamentário na priorização de políticas públicas “secundárias”: O caso de um município paranaense de pequeno porte. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 13, n. 1, p. 81–105, 2017.

FERREIRA, C. M. S.; FONSECA, A. Análise da participação popular nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente do Médio Piracicaba (MG). **Ambiente & Sociedade**, v. 17, n. 3, p. 239–258, 2014.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM Brasil**. Disponível em: <http://iegm.tce.sp.gov.br/iegm/help.html>. Acesso em: 9 dez. 2019.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Professor Jacoby anuncia o IEGM como solução nova e criativa para a efetividade das políticas públicas municipais**. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/professor-jacoby-anuncia-o-iegm-como-solucao-nova-e-criativa-para-a-efetividade-das-politicas-publicas-municipais/>.

IRB, I. R. B. **Índice de Efetividade de Gestão Municipal**, 2019. Disponível em: [https://www6.tce.ma.gov.br/iegm\\_util/ranking.zul](https://www6.tce.ma.gov.br/iegm_util/ranking.zul).

JOYAL, A.; BESSA, L. F. M. Inteligência territorial e desenvolvimento sustentável: exemplos



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

marroquinos e brasileiros. **Informe Gepec**, v. 16, n. 1, p. 6–25, 2012.

LOURENÇO, M. S. Políticas públicas e desenvolvimento. In: **Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável: agentes e interações sobre a ótica multidisciplinar**. [s.l.] Vozes, 2005.

MARCHETTI, D.; OLIVEIRA, R.; FIGUEIRA, A. R. Are global north smart city models capable to assess Latin American cities? A model and indicators for a new context. **Cities**, v. 92, p. 197–207, 2019.

MEDEIROS, I. B.; LUCENA, A. F. Desenvolvimento regional no federalismo brasileiro: políticas para educação. **Revista Brasileira de Gestao e Desenvolvimento Regional**, v. 13, n. 3, p. 276–294, 2017.

PASSOS, G. O.; AMORIM, A. DE C. A Construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (Iegm). **Revista FSA**, v. 15, n. 6, p. 241–259, 2018.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 2003, p. 20–45, 2006.

TATSCH, A. L. et al. Análise de políticas para aglomerações no Brasil e em países europeus selecionados. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 44, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. **Índice de efetividade da gestão municipal - Manual 2019**.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. Disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-iegm-tcesp\\_0\\_0.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-iegm-tcesp_0_0.pdf). Acesso em: 6 dez. 2019.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A GUERRA FISCAL COMO OBSTÁCULO À POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO**

**TAX POLICY AND REGIONAL DEVELOPMENT: “THE FISCAL WAR” AS AN OBSTACLE TO PUBLIC POLICIES OF DEVELOPMENT**

Kauly Furiama SANTOS<sup>1</sup>, Maria Juraci Teresa Sampaio dos SANTOS<sup>2</sup>

**Resumo:** O objetivo do presente trabalho é apresentar dentro do contexto de política tributária os efeitos da denominada guerra fiscal ao desenvolvimento regional. Partindo-se da hipótese de que a mesma constitui como um obstáculo a políticas públicas econômicas expressivas para o desenvolvimento, principalmente dos estados da federação, pois diminui a arrecadação global e ataca elementos de legalidade e constitucionalidade. Assim, o texto apresenta em seu desenvolvimento o marco teórico macroeconômico que serve de referência para o objeto em análise (a guerra fiscal), a contextualização trajetória temporal prévia e consolidada da guerra fiscal, além de análise dos efeitos práticos. Neste sentido, a relevância da pesquisa está na necessidade de se pensar a tributação de forma crítica como elemento essencial para a consolidação do desenvolvimento regional. Para tanto, utilizou-se no texto uma abordagem metodológica estruturalista, em um esforço hipotético-dedutivo, através de uma pesquisa documental e bibliográfica.

**Palavras-chave:** Guerra fiscal; Desenvolvimento regional; Legalidade e constitucionalidade

**Abstract:** The aim of this paper is to present, within the context of tax policy, the effects of the called “fiscal war” on regional development. Starting from the hypothesis that it constitutes an obstacle to expressive economic public policies for development, principally to the states of the federation, by reducing the global collection and attacking elements of legality and constitutionality. Therefore, in the development of the text will present the macroeconomic theoretical framework that serves as a reference for the objects under analysis (the fiscal war), the contextualization of the previous and consolidated temporal trajectory of the fiscal war, in addition to the analysis of the practical effects. In this sense, the relevance of the research is at the need to think about taxation critically as an essential element for the consolidation of regional development. In this sense, a structuralist methodological approach was used in the text, in a hypothetical-deductive effort, through documentary and bibliographic research.

**Keywords:** Fiscal war; Regional development; Legality and constitutionality.

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos – PPGDRS - UEMS; Graduado em Direito – UEMS; Graduado em Relações Internacionais – UFGD. Professor de Direito Tributário e Direito Constitucional da FASIP. E-mail: [kaulyf.s@gmail.com](mailto:kaulyf.s@gmail.com).

<sup>2</sup> Aluna do curso de Pós-Graduação em Direito Civil e Processo Civil da FASIPE - SINOP/MT. E-mail: [mariia-santoss@hotmail.com](mailto:mariia-santoss@hotmail.com).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## INTRODUÇÃO

Nas teorias econômicas clássicas pouco se abordavam sobre o elemento “espaço”, pois pressupunham a mobilidade perfeita dos fatores de produção, bens, serviços e pessoas. Os primeiros estudos com apontamentos acerca de diferenças entre regiões surgem a partir do século XIX, ainda influenciados pela perspectiva clássica, tendo como enfoque as firmas (unidades econômicas de produção), estas teorias foram denominadas “teorias da localização” ou de “escola alemã”, autores como Von Thunen (1826) e Weber (1929) apontavam a concentração espacial dessas firmas como consequência dos custos de transportes envolvidos nas suas respectivas produções (proximidade à fornecedores e clientes), ponto que detinha o foco de análise desses estudos.

No entanto, a partir dos anos de 1950, eclodiram trabalhos de autores que aprofundaram nas causas dessa distribuição desigual dos fatores econômicos nas diversas regiões, dos quais se destacam os trabalhos de Perroux (1977), Hirschman (1977) e Myrdal (1960), que deram enfoque também ao papel do Estado na desigualdade regional. Esses trabalhos e de outras correntes do chamado “desenvolvimentismo” foram importantes influências aos planos e estratégias de desenvolvimento regional de forte intervenção estatal que ascende no governo Vargas na década de 1950 e segue até o início da redemocratização no final da década de 1980.

O esgotamento do modelo de desenvolvimento regional de forma planejada pelo Estado, que no Brasil se destacaram no âmbito das superintendências de desenvolvimento (SUDECO, SUDENE, SUDAM, etc.), bem como o abandono do desenvolvimentismo teórico aplicado nas políticas dos países latino-americanos inicia-se segundo Bresser Pereira (2016) com as crises do segundo choque do petróleo na década de 1970, o avanço do endividamento público, inflação e estagnação econômica. É nesse contexto econômico que avança o pensamento neoliberal na América Latina, que no Brasil convergiu-se juntamente com a redemocratização que teve como um dos marcos a promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88).

A CRFB/88 trouxe consigo uma maior descentralização do Estado Brasileiro, ampliando o rol de competência e preponderância aos seus entes menores (estados e municípios). A fragilidade econômica e financeira não só da União mas também dos estados e municípios, conjuntamente com a extinção das superintendências, e essa maior autonomia dentro de um contexto de adoção de políticas liberais desencadearam a chamada “guerra fiscal”.

Partindo da conjuntura acima como marco inicial temporal deste trabalho, e tendo a “guerra fiscal” (conceito que será abordado no desenvolvimento) como objeto, toma-se como objetivo principal deste estudo apresentar os efeitos dessa “guerra” para o desenvolvimento regional brasileiro, a partir da hipótese de que está é um obstáculo e não uma política pública para o desenvolvimento regional, em especial na política tributária exercidas nos estados referentes aos créditos tributários do ICMS. Em termos mais sintéticos, a pesquisa busca responder o questionamento acerca de quais os efeitos dos benefícios fiscais para o desenvolvimento regional? A relevância desta pesquisa está na necessidade de compreender um instrumento importante nas políticas públicas, que é a constituição de seus recursos, grande parte originários da tributação.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Neste sentido, a estrutura deste artigo está dividida além desta introdução, nos seguintes elementos: a descrição metodológica; o desenvolvimento com um item destinado a apresentar um recorte de duas partes do pensamento econômico brasileiro, o liberalismo e o desenvolvimentismo, outro item destinado a compreender a trajetória que levou à um estado de guerra fiscal, e um com as consequências jurídicas e econômicas dela. Por fim, apresentamos as conclusões e as referências deste estudo.

## METODOLOGIA

Do ponto de vista metodológico, a análise será efetuada de forma estruturalista, em que para a compreensão de um determinado objeto de estudo é necessário o entendimento sistêmico, holístico, da estrutura em que está inserido este objeto, e a modificação de um dos elementos desse sistema acarreta a modificação dos demais.

Dessa forma, no método estruturalista “o estudo de um fato isolado é insignificante (SOUZA NETTO, 2007, p.3) devendo constituir a análise a partir da integração dos fatos numa totalidade. É nesse sentido que o presente estudo não busca isolar um fato (dentro do conjunto acerca da guerra fiscal) e analisá-lo, mas sim entender a complexidade dos fatos intrínsecos à Guerra Fiscal, no âmbito político, jurídico e econômico, para poder apresentar resultados e conclusões.

Ademais, o método estruturalista apresenta impactos substanciais em análises de política interna e naquelas com o objetivo de identificar consequências de desequilíbrios estruturais, conforme Chenery:

A abordagem estruturalista tem tido substancial impacto em ambas (análises) políticas externas e internas de desenvolvimento. Em ambas instancias esta foca em identificar as consequências de diversos tipos de desequilíbrios estruturais. Nas políticas domésticas, os principais fenômenos examinados tem sido os efeitos de mão-de-obra excedente, alocação de recurso, e mais recente a interpretação da piora da distribuição de renda como resultado de um conjunto de condições de desequilíbrio. (CHENERY, 1975, p.311, tradução nossa)

Assim, seguindo essa abordagem metodológica, o presente estudo utilizou-se da pesquisa bibliográfica aquela “desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2002, p. 44) e também recorreu-se a pesquisa documental que conforme Gil (2002) apresenta fontes de documentos sem um tratamento analítico. Neste sentido, foram utilizados artigos, doutrinas, e demais trabalhos científicos como fontes bibliográficas, e legislações e jurisprudências como fontes documentais.

## ASPECTOS GERAIS DA TRADIÇÃO LIBERAL NA TRAJETÓRIA DO PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO E O MARCO DESENVOLVIMENTISTA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Para contextualizar o fenômeno da Guerra Fiscal, este tópico retomará a história do pensamento econômico brasileiro e a sua influência nas políticas públicas econômicas que foram determinantes



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

para a ocorrência do referido fenômeno. Previamente, porém, é primordial entender de início o conceito de Guerra Fiscal, para isso recorre-se a definição dada por Piancastelli e Perobelli:

A concessão generalizada de incentivos fiscais via ICMS, e seu acoplamento à concessão de créditos subsidiados e vinculados ao recolhimento de ICMS, constituíram a chamada "guerra fiscal" [...] Conceitualmente, é difícil a definição rigorosa do que venha a se chamar de "guerra fiscal". De maneira geral, o termo caracteriza os procedimentos de concessões fiscais e creditícias implementados pelos estados. Como tem sido um procedimento generalizado e que beneficia praticamente todo e qualquer investimento, seja em capital fixo (maquinaria e equipamentos), edificações e obras civis, capital de giro, desenvolvimento tecnológico e pesquisa, não há critério de seletividade do investimento e, muito menos, fica explícita que áreas ou segmentos econômicos os governos estaduais desejam realmente incentivar. (PIANCASTELLI & PEROBELLI, 1996, p. 26)

A partir da explicação apresentada, surge a indagação do porquê dessa prática, se como o próprio nome traz o termo "guerra" o que não remete à algo bom é preciso entender as justificativas que levam a ela. Neste sentido, a explicação histórica remonta à trajetória do pensamento econômico brasileiro e as práticas políticas surgidas a partir dela.

Em um primeiro momento dessa trajetória, conforme Bielschowsky (2000), é consenso entre os historiadores que desde o início do século XIX até os anos 30 a tradição ideológica econômica brasileira foi liberal, traduzido também como a teoria econômica clássica, pode-se colocar como principal expoente desta corrente Adam Smith, que como já falado, as elaborações teóricas eram concentradas nas firmas e no mercado, como breve síntese de uma das posições deste pensamento, o mercado (a partir das trocas e negócios) garantiria a conjunção e satisfação de interesses da sociedade.

O homem, entretanto, tem necessidade quase constante da ajuda dos semelhantes, e é inútil esperar esta ajuda simplesmente da benevolência alheia. Ele terá maior probabilidade de obter o que quer, se conseguir interessar a seu favor a auto-estima dos outros, mostrando-lhes que é vantajoso para eles fazer-lhe ou dar-lhe aquilo de que ele precisa. E isto o que faz toda pessoa que propõe um negócio a outra. Dê-me aquilo que eu quero, e você terá isto aqui, que você quer - esse é o significado de qualquer oferta desse tipo; e é dessa forma que obtemos uns dos outros a grande maioria dos serviços de que necessitamos[...] Assim como é por negociação, por escambo ou por compra que conseguimos uns dos outros a maior parte dos serviços recíprocos de que necessitamos, da mesma forma essa mesma propensão gera a divisão do trabalho. (SMITH, 1996)

Todavia, o liberalismo econômico e político encontrou limites conforme Bielschowsky (2000) no plano econômico com a crise internacional de 1929, além de sociais e políticas. Quanto aos fatores sociais e políticos que ocasionaram no declínio do modelo decorreram do tripé que sustentou as chamadas revoluções burguesas e a ascensão do liberalismo: "liberdade; igualdade e fraternidade".

Neste sentido, são amplamente validos os ensinamentos de Eros Grau, que apresenta a crítica dada a cada um desses elementos no modelo liberal clássico.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O modelo clássico de mercado ignorava e recusava a ideia de poder econômico. Na práxis, todavia, os defensores do poder econômico, porque plenamente conscientes de sua capacidade de dominação, atuando a largas braçadas sob a égide de um princípio sem princípios – o princípio do livre mercado -, passaram e desde então permanecem a controlar os mercados. [...] A *igualdade*, de outra parte alcançava concreção exclusivamente formal. Cuidava-se de uma igualdade à moda do porco de Orwell, no bojo da qual havia – como há – os “iguais” e os “mais iguais”. [...] Quanto a *fraternidade*, a toda evidência não poderia ser lograda no seio de uma sociedade na qual compareciam o egoísmo e a competição como motores da atividade econômica. O próprio Adam Smith sustentava que a melhor contribuição que cada um poderia dar à ordem social seria a contribuição do seu egoísmo pessoal. (GRAU, 2018, p. 19-23, grifo do autor)

A partir dessa conjuntura histórica que surgem, em reação ao pensamento liberal, conforme Bielschowsky (2000), diferentes concepções do desenvolvimento brasileiro. No que concerne aos elementos de política fiscal o referido autor divide em dois segmentos os desenvolvimentistas do “setor privado” e do “setor público”, quanto aos do “setor privado” as diretrizes “tinham, no compromisso com a preservação da taxa de lucro empresarial, uma das características básicas que distinguem de seus colegas do setor público” (BIELSCHOWSKY, 2000, p.97). Assim para essa vertente o investimento nacional era intrínseco a lucratividade privada.

Os desenvolvimentistas do “setor público” da qual se destaca Celso Furtado compreendiam que a elevação da renda em favor do capital privado não proporcionaria equivalentemente ganhos à poupança nacional. Neste sentido, “Furtado afirmara que os grupos de altas rendas consumiam excessivamente no Brasil, tornando por isso obrigatório que o Estado exercesse uma ação fiscal, de modo ativar o desenvolvimento” (BIELSCHOWSKY, 2000, p.98).

Essa perspectiva desenvolvimentista de Celso Furtado que dava protagonismo ao setor público é também o fundamento daquilo que seria a principal política pública de desenvolvimento regional exercida no Brasil a partir do fim da década de 1950 até a redemocratização, as Superintendências de Desenvolvimento e o próprio planejamento do desenvolvimento das regiões pelo Estado brasileiro.

## A ASCENSÃO E DECLÍNIO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL “DESENVOLVIMENTISTA” E O SURGIMENTO DA GUERRA FISCAL

A trajetória intelectual aliada a origem nordestina (Paraíba), fizeram segundo Diniz (2009) que Furtado se conscientizasse dos problemas da desigualdade do ritmo de desenvolvimento entre nações e também nos espaços sub-regionais. Desta forma, a obra “*Formação econômica do Brasil*” publicada em 1959, de Celso Furtado, consiste, nas palavras de Diniz (2009), na interpretação pioneira do desenvolvimento regional brasileiro, que já apresentava seus indicadores de um desenvolvimento desigual entre as regiões no Brasil, como se vê no trecho seguinte:

A tendência a concentração regional da renda é fenômeno observado universalmente, sendo amplamente conhecidos nos casos da Itália, da França e dos EUA. Uma vez iniciado o processo, sua reversão espontânea é praticamente impossível. Em um país da extensão geográfica do Brasil, é de se esperar que tal processo tenda a prolongar-se extremamente. (FURTADO, 2005, p.235)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Para Celso Furtado, assim como para os teóricos do desenvolvimentismo, seria um “grave equívoco supor que esses problemas de disparidades regional se resolverão espontaneamente, e que por isso não devem constituir preocupação central da política geral de desenvolvimento” (FURTADO, 2012, p. 61). As causas das disparidades econômicas regionais diagnosticadas por Furtado (2005) principalmente entre o Nordeste do país e o Centro-Sul eram históricas e geográficas, sendo uma consequência de um período anterior ao da industrialização brasileira, proveniente da incapacidade do sistema de romper com as estruturas coloniais de produção (monocultura imobilizada por um sistema latifundiário) e utilização de recursos, assim ao longo do tempo o crescimento demográfico da região somado a escassez de terras corroboraria para o agravamento da desigualdade.

Além de teórico Celso Furtado ainda contribuiu para a constituição de políticas públicas de desenvolvimento regional, é a partir de sua obra “*Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*” que se apresenta os fundamentos para a criação da Superintendência de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (SUDENE) em 1959 no governo Juscelino Kubitschek e que serviu de modelo para as fundações das demais superintendências de desenvolvimento como a SUDAM (desenvolvimento amazônico) e SUDECO (desenvolvimento do Centro-Oeste) em 1966 e 1967 respectivamente.

O protagonismo do Estado, em especial a União, na formulação e execução de grandes projetos de desenvolvimento regional se fortaleceram a partir da criação dessas superintendências, e ainda que anteriormente a elas houveram outras experiências como “A marcha para o Oeste” de Getúlio Vargas, o modelo desenvolvimentista se consolidou como diretriz das políticas públicas de desenvolvimento econômico e regional do Brasil.

Com o apogeu do nacional-desenvolvimentismo no Regime militar, no denominado “milagre econômico”, o país experimentou uma série histórica de crescimento, assim como a expansão de atividades econômicas para eixos além do Sul e Sudeste. Todavia, o forte intervencionismo do Estado dentro nacional-desenvolvimentismo, ou até mesmo de um perfil Keynesiano encontrou seus limites nas décadas de 1970 e 1980, em grande parte pelo aumento da inflação, e ainda conforme Lessa (1997) e Bresser Pereira (2016) pela crise internacional do choque do petróleo, fato que reascendeu os ideários liberais, através de suas reformulações (neoliberais) pelas escolas monetaristas, da Universidade de Chicago e autores como Hayek e Friedman.

A hegemonia das ideias keynesianas sobre o controle da demanda agregada, como forma de evitar as profundas e prolongadas recessões observadas na primeira metade do século, introduziu viés inflacionário, que se manifestou com maior ou menor intensidade nas economias industrializadas, a partir da década de 60. Vozes isoladas de críticas do otimismo das possibilidades da administração macroeconômica da demanda agregada, Milton Friedman e a escola macroeconômica da Universidade de Chicago tiveram suas teses confirmadas pela evidência empírica dos anos 60 e 70. [...] O monetarismo saiu inequivocamente vitorioso sobre o keynesianismo ingênuo dos anos 50 e 60. (RESENDE, 1989)

Assim, Resende (1989) percebia que a inflação de mais de três dígitos da economia brasileira deveria ser combatida com políticas econômicas de perfil liberalizantes, o mesmo autor participou



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

posteriormente do chamado Plano Real no início da década de 1990 que teve efetividade no combate à inflação.

Concomitante ao declínio do modelo de intervenção Estatal, o centralismo político do regime militar também sucumbe no Brasil com o período de redemocratização. No mesmo sentido, as instituições destinadas ao desenvolvimento regional também definham até a extinção delas nos anos de 1990, havendo então “um completo desmonte do aparato governamental relacionado ao planejamento, em que sucumbiram também as instituições que haviam sido construídas com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais” (CARGNIN, 2014, p.85).

Diante dessa conjuntura, de descentralização política pelo governo federal de um regime militar, para uma redemocratização consolidada com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, somada à extinção de organismos formuladores e executores de políticas de desenvolvimento regional proporcionou-se o ambiente para o surgimento da Guerra Fiscal.

Do histórico da Política de Desenvolvimento Regional, como visto antes da atribuição exclusiva da União, colecionam os escândalos da corrupção no Governo Federal, com destaque à Superintendências Regionais (SUDECO, SUDAM, SUDENE) que acabaram por serem extintas (Lei nº 8.029/1990 e MP nº2145/2001) diante da costumeira prática de desvio de recursos públicos. [...] Neste cenário de ausência do Governo Federal, no cumprimento de seu mister constitucional de elaboração de planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX, CF) os Estados lançaram seus próprios programas utilizando-se sobretudo, do ICMS como instrumento de política fiscal a promover industrialização de seus territórios. (BEVILACQUA, 2006, p.106)

Realizada essa breve contextualização tanto de parte do pensamento econômico brasileiro e dos elementos que antecederam e resultaram na Guerra Fiscal, podemos apresentar as características bem como alguns dos efeitos desta para o Desenvolvimento Regional.

## A GUERRA FISCAL POLÍTICA OU OBSTÁCULO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL?

Ainda que para Prado a guerra fiscal consiste em uma “forma peculiar de políticas de desenvolvimento regional” (PRADO, 1999, p.7), a hipótese que se toma para é de que a mesma é um obstáculo ao desenvolvimento não somente das regiões, mas do conjunto federativo.

Antes de adentrarmos nos elementos que constituem essa hipótese, salienta-se o porquê do nome “Guerra Fiscal”, para tanto utiliza-se a explicação trazida por Varsano:

A guerra fiscal é, como o próprio nome indica, uma situação de conflito na Federação. O ente federado que ganha – quando de fato, existe algum ganho – impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou a alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva. O federalismo, que é uma relação de cooperação entre unidades de governo, é abalado. Também a Federação – cara aos brasileiros a ponto de a Constituição conter cláusula pétreia que impede sua abolição – perde. (VARSANO, 1997, p.6)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Além da agressão ao pacto federativo supracitado, há outras ilegalidades nessas práticas da Guerra Fiscal, como a arbitrariedade dos entes federais em relação a concessão de isenção fiscal relativo ao ICMS, tendo em vista que para que ocorra essa concessão é necessária a autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

Ademais, é relevante mencionar que a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, dispõe quanto a concessão da isenção de ICMS, a qual retrata no §2º do artigo 2º que apenas haverá concessão do benefício fiscal caso haja unanimidade na decisão entre os entes federativos, casos que por diversas vezes são inobservados pelos entes concedentes.

Diante dessas práticas surgem inúmeras ações direta de controle de inconstitucionalidade, visto que a constituição federal no artigo 155, inciso XII, alínea g, retrata que a lei complementar regulará como irá ocorrer a concessão dos benefícios fiscais, e essa lei alude que apenas haverá mediante a concordância de todos os entes federativos. Nesse mesmo sentido é o entendimento da suprema corte, guardião da carta magna, conforme o julgado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Tributário 2. Decreto 31.109/2013, do Estado do Ceará, com as alterações promovidas pelos Decretos 31.288/2013 e 32.259/2017. 3. ICMS. Produtos derivados do trigo. 4. Instituição de regime de substituição tributária com diferenciação da base de cálculo entre indústrias com produção no Estado do Ceará (indústria com produção integrada) e as demais indústrias. 5. Benefício fiscal. 6. Ausência de convênio interestadual, conforme exigido pelo art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal. 7. Tratamento diferenciado em razão da procedência. Afronta ao art. 152 da Constituição Federal. 8. Ofensa ao princípio da neutralidade fiscal, previsto no art. 146-A da Constituição Federal. 9. Ação direta julgada procedente. (STF - ADI 6222, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento 20/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/05/2020)

[...] “Os convênios do ICMS têm a função de uniformizar, em âmbito nacional, a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais pelos Estados (art. 155, § 2º, XII, g, da CF/88). Em última análise, trata-se de instrumento que busca conferir tratamento federal uniforme em matéria de ICMS, como forma de evitar a denominada guerra fiscal”. Eventuais benefícios, como créditos presumidos, podem incentivar investimentos em determinado Estado em detrimento dos demais. Daí a razão do controle. Há vários acórdãos do STF dizendo da invalidade de benefícios fiscais concedidos sem prévia autorização em convênio. Entende o STF que nem mesmo as Constituições Estaduais podem conceder benefícios de ICMS não autorizados por convênio, sob pena de inconstitucionalidade. (PAULSEN, 2017, p. 174)

Embora agravada pela guerra fiscal, a doutrina de Lukic (2017) aponta que o ICMS em sua essência já é uma tributação que prejudica o desenvolvimento dos estados de menor PIB, pois o imposto possui como fato gerador a circulação de mercadoria e serviços, assim “em regiões onde o PIB é menor, as receitas do ICMS serão igualmente baixas. Isso causa a desigualdade entre os estados, dado que os mais ricos têm, portanto, mais recursos fiscais advindos desse imposto.” (LUKIC, 2017, p.40).

Como já apontado, o desenvolvimento das regiões fica prejudicado ainda mais com a guerra fiscal, pois conforme pode-se observar dos estudos de Macedo (2013) e Bevilacqua (2006) Lukic (2017), apesar de ter alguns efeitos iniciais positivos (aumento da instalação de indústrias, comércio e



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

diminuição da carga tributária) o esfacelamento do pacto federativo e o “leilão” de incentivos fiscais no longo prazo, quantitativamente e qualitativamente são nocivos ao conjunto nacional e individual das regiões. Do ponto de vista dos valores arrecadados, mesmo com outras variáveis a serem observadas, os estudos de Lukic (2017) e o Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de 2018 – Senado Federal (2018) demonstram em números e gráficos a diminuição do valor global da arrecadação do ICMS, no conjunto dos estados, em relação ao PIB na série histórica 1990-2017.

Do ponto de vista de políticas públicas e investimento em setores primordiais socioeconômicos a conclusão lógica é a de que “a guerra fiscal também promove distorções na eficiência alocativa dos recursos públicos vez que cada real utilizado na concessão de benefícios tributários, significa um gasto equivalente que deixou de ser efetuado em saúde, educação, transporte, etc.” (BEVILACQUA, 2006, p.108)

O entendimento já consolidado pela corte constitucional acerca da inconstitucionalidade de concessões de benefícios fiscais, em especial do ICMS, além dos efeitos socioeconômicos já recorrentes de crise financeira dos estados, não foram suficientes para afastar as práticas da guerra fiscal, em próprios porta-vozes dos setores produtivos apresentam esses diagnósticos, como se observa no Diário do Comércio de São Paulo publicado em setembro de 2017 com o título “Por que a guerra fiscal está longe do fim” (DIÁRIO DO COMÉRCIO, 2017).

Diante do problema e das consequências apresentadas, verifica-se que guerra fiscal é um elemento obstáculo ao desenvolvimento regional e não como uma política para se chegar a ele. Ainda que se não seja o enfoque desta pesquisa a relação muitas vezes em conluio entre os setores públicos e privados, ajustada a uma perspectiva de ascensão de uma perspectiva neoliberal de livre mercado parece ser uma diretriz que favorece esse cenário que toma em seu próprio nome a “guerra”.

## CONCLUSÃO

O trabalho apresentado teve seus objetivos atingidos de contextualizar e demonstrar os efeitos da guerra fiscal para o desenvolvimento regional. Para tanto, observou-se não somente o contexto histórico em que ela ascendeu, mas também as condições prévias para a sua ocorrência.

Neste sentido, também buscou-se apresentar algumas das principais teorias que sustentam pensamentos acerca da macroeconomia brasileira que orientam as políticas públicas, em que o papel da tributação e as práticas que a circundam são determinantes para o desenvolvimento econômico e regional.

Assim, verifica-se do estudado que a estrutura política tributária da guerra fiscal não beneficia a ocorrência de políticas públicas de desenvolvimento regional, mas sim o oposto, obstaculiza.

Por fim, ainda que este trabalho não apresente soluções a este objeto de estudo que se verificou ser um problema, possui relevância no posicionamento acerca do tema, pois ainda que haja os defensores do que denominam “incentivos fiscais”, é preciso ter um olhar crítico a estes.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## REFERÊNCIAS

BEVILACQUA, Lucas. ICMS e Guerra Fiscal. In: **Procuradoria Geral do Estado de Goiás**, 2006. Disponível em: [www.pge.go.gov.br/revista/index.php/revistapge/article/download/96/80](http://www.pge.go.gov.br/revista/index.php/revistapge/article/download/96/80).

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Instituição Fiscal Independente: 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Modelos de estado desenvolvimentista. In: **Texto para Discussão 412**. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – FGV-EESP. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Texto-Discuss%C3%A3o/350-Modelos-Estado-Desenvovimentista-TD412.pdf>.

CARGNIN, Antonio Paulo. O sentido das políticas de desenvolvimento regional. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, n. 4, p. 83-95, out./dez. 2014.

CHENERY, Hollis. The structuralist approach to development policy. **The American Economic Review**, v. 65, n. 2, 1975.

DIARIO DO COMÉRCIO. **Por que a guerra fiscal está longe do fim**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://dcomercio.com.br/categoria/leis-e-tributos/por-que-a-guerra-fiscal-esta-longe-do-fim>.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia**, Belo Horizonte, n.19, p. 227-249, mai./ago. 2009.

FURTADO, Celso. **Perspectivas da economia brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

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

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

HIRSCHMAN, Albert. Transmissão Inter-Regional e Internacional do Crescimento Econômico, 1958. In: SCHWARTZMAN, Jacques. (org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

LUKIC, M. S. R. ICMS: entraves jurídicos e econômicos e propostas de melhoria. In: SACHSIDA, Adolfo. **Estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos** /organizador: Brasília : Ipea, 2017.

MACEDO, Fernando Cezar de.; ANGELIS, Ângelo de. Guerra fiscal dos portos e desenvolvimento regional development no Brasil. **REDES - Rev. Des. Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 18, n.1, p. 185- 212, 2013.

MYRDAL, Gunnar. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. In: **Textos da economia contemporânea**. Ministério da Educação e Cultura. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Ensinos Brasileiros, 1960.

PERROUX, François. O conceito de polo de crescimento, 1955. In: SCHWARTZMAN, Jacques. (org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

PIANCASTELLI, Marcelo; PEROBELLI, Fernando. ICMS: Evolução recente e guerra fiscal. In: **Texto para discussão nº 402**, Brasília: IPEA, 1996. Disponível em: [http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0402.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0402.pdf).

PRADO, Sergio. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento regional no Brasil. In: **Economia e sociedade**, 13 ed., Campinas, 1999.

RESENDE, André Lara. Da inflação crônica à hiperinflação: observações sobre o quadro atual. **Revista de Economia Política**, v. 9, n. 1, jan./mar.1989.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigações sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Editora Nova Cultura LTDA. 1996.

SOUZA, Nali Jesus de. Economia Regional: Conceitos e fundamentos teóricos. **Perspectiva Econômica**, ano XVI, v. 11, n. 32, p. 67-102, 1981.

SOUZA NETO, Arnanjo Ferreira de. MELLO, Sérgio C. Benício de. Olhando além do “primeiro estruturalismo”: uma breve discussão sobre os conceitos fundamentais e princípios gerais nas análises estruturais, sua relevância e aplicabilidades potenciais na pesquisa em marketing. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais [...]**.

VARSANO, Ricardo. A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 15 – IPEA, 1997. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/127>.

VON THUNEN, J. H. **The isolated state**. Oxford: Pergammon Press, 1966

WEBER, Alfred. **Theory of the location of industries**. Chicago: The University of Chicago Press, 1929.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**PERFIL INDUSTRIAL DAS EXPORTAÇÕES DA REGIÃO SUL DO BRASIL E A HIPÓTESE DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO**

**INDUSTRIAL PROFILE OF EXPORTS IN THE SOUTH REGION OF BRAZIL AND THE HYPOTHESIS OF DEINDUSTRIALIZATION**

Leonardo Sangoi COPETTI<sup>1</sup>, Daniel Arruda CORONEL<sup>2</sup>, Luciane Flores JACOBI<sup>3</sup>,  
Adriano Mendonça de SOUZA<sup>4</sup>

**Resumo:** Este trabalho tem como objetivo analisar o perfil industrial da Região Sul do Brasil, visando responder à seguinte questão: está ocorrendo um processo de desindustrialização na Região Sul do Brasil? Nesse sentido, foi ajustado um modelo Vetorial de Correção de Erro (VEC), com a variável dependente exportações da indústria de transformação (alta intensidade, média-alta, média-baixa e baixa intensidade) da Região Sul do Brasil. Os resultados indicaram que a desvalorização cambial estimula as exportações, que a abertura comercial foi extremamente prejudicial às exportações e que a variável índice de preço das *commodities* não energéticas apresentou sinal contrário ao esperado.

**Palavras-chave:** Indústria de transformação. Taxa de câmbio. Vetor de Correção de Erros.

**Abstract:** This work aims to analyze the industrial profile of the southern region of Brazil, aiming to answer the following question: is there a process of deindustrialization taking place in the southern region of Brazil? In this sense, a Vector Error Correction (VEC) model was adjusted, with the dependent variable exports from the manufacturing industry (high intensity, medium-high, medium-low and low intensity) from the southern region of Brazil. The results indicated that the exchange rate devaluation stimulates exports, that trade liberalization was extremely harmful to exports and that the variable price index of non-energy commodities showed a sign contrary to expectations.

**Keywords:** Manufacturing industry. Exchange rate. Error Correction Vector.

<sup>1</sup> Mestre em Administração pela UFSM e Aluno do Curso de Pós-Graduação em Estatística e Modelagem Quantitativa da UFSM. E-mail: [leonardocopetti@hotmail.com](mailto:leonardocopetti@hotmail.com).

<sup>2</sup> Professor Associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Atualmente, é bolsista de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), diretor da Editora UFSM e presidente do seu conselho editorial. E-mail: [daniel.coronel@uol.com.br](mailto:daniel.coronel@uol.com.br).

<sup>3</sup> Professora Associada do Departamento de Estatística e do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Saúde da UFSM. Atualmente é Coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Estatística e Modelagem Quantitativa da UFSM. E-mail: [lucianefj8@gmail.com](mailto:lucianefj8@gmail.com).

<sup>4</sup> Professor Titular do Departamento de Estatística e dos Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção e de Administração Pública da UFSM. E-mail: [amsouza.sm@gmail.com](mailto:amsouza.sm@gmail.com).





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## INTRODUÇÃO

O setor industrial é o motor do crescimento econômico, conforme Kaldor (1966); contudo, a indústria de transformação brasileira vem perdendo participação no Produto Interno Bruto (PIB) conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019), visto que sua participação, que chegou a perfazer 30% do PIB na década de 1980, passou para 13,3% em 2012 e, caso continue nesse ritmo, a projeção para 2029 é de menos de 10%.

Essa forte queda acendeu o debate de que a economia brasileira está passando por um processo de desindustrialização. Entre os que defendem a tese da desindustrialização, estão economistas como Cano (2012), Marconi (2015), Pochmann (2016), Bresser-Pereira (2009a; 2011; 2019) e Coronel (2019, 2020).

Dada a importância do tema, vários trabalhos vêm sendo feitos visando analisar questões relacionadas à competitividade e à existência de um processo de desindustrialização na economia brasileira. Sonaglio et al. (2010) analisaram as evidências de um processo de desindustrialização na economia, por meio de dados em painel, e os resultados indicaram um possível processo de reprimarização da pauta de exportações brasileiras, o qual pode ser evidenciado pela redução das exportações dos bens de alta intensidade tecnológica e aumento de bens não industriais.

Não obstante a isso, a maior parte dos estudos tem como foco o país, não abordando os impactos nas macrorregiões ou nos estados brasileiros, os quais têm peculiaridades que podem influenciar na dinâmica desse processo.

Nesse sentido, seguindo esta temática, mas com foco regional, este trabalho tem como problema de pesquisa responder à seguinte questão: está ocorrendo um processo de desindustrialização na Região Sul do Brasil? Objetivamente visa-se verificar os prenúncios de desindustrialização na economia brasileira, enfatizando a Região Sul do país.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC, 2018), a Região Sul é responsável por aproximadamente 12,04% das exportações dos produtos de alta intensidade tecnológica, por 23,1% dos de média-alta intensidade tecnológica, por 4,62% dos de média baixa, por 29,09% dos de baixa intensidade tecnológica e por 31,15% dos produtos não industriais.

Apesar da importante participação, ainda há uma lacuna a ser preenchida visando analisar com maior acuidade o perfil exportador da região, bem como para quais mercados estão direcionados os produtos da pauta exportadora e quais os produtos que mais se destacam.

O presente trabalho está dividido em três seções, além desta introdução. A seção dois apresenta a revisão de literatura em que se explicita o conceito, as causas e as soluções para o processo de desindustrialização. Posteriormente apresenta-se os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. Na seção três, analisam-se os resultados da estimação do modelo e, por fim, são apresentadas as conclusões do trabalho, destacando-se as limitações da pesquisa e as perspectivas para trabalhos futuros.



OBSERVADR





## REVISÃO DE LITERATURA

### Desindustrialização: Causas e Consequências

O setor industrial seria como um indutor do crescimento econômico, visto que este gera encadeamentos produtivos, economias de escala e externalidades para outros setores. Esse transbordamento das atividades industriais para os demais setores está relacionado à absorção de produtos e *commodities* produzidos no setor agrícola e de mineração, além da contratação de diversos tipos de serviços (KALDOR, 1966).

Para autores como Szirmai (2012), Acemoglu e Robinson (2012), Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016) e Reinert (2016), todos os países que se desenvolveram tiveram seu modelo de crescimento puxado pelo setor industrial, visto que a produtividade nesse setor é maior do que na agricultura; o setor industrial oferece mais oportunidades de economias de escala que o setor agrícola, e os efeitos de encadeamento e transbordamento são maiores do que na agricultura.

Ainda nessa perspectiva, a perda de competitividade do setor industrial brasileiro, ao longo dos anos 2000, começou a levantar debates e discussões sobre se a economia brasileira estava passando por um processo de desindustrialização, o qual pode ser entendido como a redução persistente da participação do emprego industrial relativamente ao emprego total, bem como queda da participação do setor industrial no PIB (ROWTHORN; RAMASWAMY, 1999; OREIRO; FEIJO, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2011, 2019).

De acordo com Bresser-Pereira (2011), os países desenvolvidos, a partir de certo nível de renda *per capita*, começam a se desindustrializar devido à concorrência de países em que a mão de obra é mais barata. Como consequência, esses países deixam de produzir bens industriais, especialmente de baixa tecnologia, transferindo sua mão de obra para setores de serviços com maior intensidade tecnológica e níveis de renda e de valor adicionado *per capita* mais alto, portanto, com salários médios mais altos. Quando esse processo ocorre desta forma, a desindustrialização não é prejudicial. No entanto, em países como o Brasil, que têm uma renda *per capita* baixa, esse processo de transformação estrutural é prematuro.

Para Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016), quando um país passa por um processo de desindustrialização, algumas medidas devem ser adotadas, tais como desvalorização cambial, política industrial ativa, maiores investimentos em infraestrutura e sofisticação produtiva, ou seja, uma maior diversificação da produção com ênfase em setores de média e alta intensidade tecnológica.

Os principais efeitos do processo de desindustrialização em países em desenvolvimento como o Brasil são a) queda na renda dos trabalhadores; b) especialização regressiva, com retorno às vantagens comparativas baseadas em recursos naturais (Teoria das Vantagens Comparativas); c) tendência a desequilíbrios externos; d) quedas nas taxas de investimento; e) queda no Produto Interno Bruto (PIB); f) aumento da importação de produtos industriais, sendo que as causas para tal processo estão relacionadas sobrevalorização cambial, abertura econômica, altas taxas de juros, infraestrutura inadequada e alto custo Brasil (CANO; 2012, 2014; BENJAMIM, 2015).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Uma das formas de combater o processo de desindustrialização é por meio de políticas industriais, cujos principais instrumentos são a isenção tributária, a oferta de juros subsidiados, a discricionariedade da estrutura de tarifas de importação, a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e medidas visando melhorar a infraestrutura e a redução de custos sistêmicos ou custos de transação (KUPFER, 2003; PACK; SAGGI, 2006; CORONEL, AZEVEDO, CAMPOS, 2014).

## METODOLOGIA

Visando responder ao problema de pesquisa e atingir os objetivos do presente trabalho estimou-se um modelo econométrico, de séries temporais, com a indústria de transformação (alta intensidade, média-alta, média-baixa e baixa intensidade), como variável dependente, baseados nos estudos de Veríssimo (2010), Veríssimo e Araújo (2016) e Souza e Veríssimo (2019).

As variáveis utilizadas para o ajuste do modelo foram:

INDTRANSF: exportações da indústria de transformação (alta intensidade, média-alta, média-baixa e baixa intensidade da Região Sul do Brasil;

TCREF: taxa de câmbio real efetiva – exportações – Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC);

IPCOM: índice de preços das *commodities* não energéticas; e

ABERT: coeficiente do grau de abertura comercial – soma das exportações e importações totais em relação ao PIB da Região Sul-proxy para avaliar se a abertura comercial favoreceu a substituição da produção industrial interna por importações.

Os dados para estimação dos parâmetros foram coletados nos seguintes sites: na Fundação do Centro de Estudos do Comércio Exterior – FUNCEX (2019), para as variáveis exportações da Região Sul da indústria de transformação (somatório das exportações dos produtos de baixa, média-baixa, média-alta e alta tecnologia, do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, em dólares – US\$), no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2019), para a variável taxa de câmbio – real efetiva - INPC – exportações (em reais por dólares – R\$/ US\$); no World Bank (2019), para a variável índice de preços das *commodities* não energéticas; e na FUNCEX (2019) e no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2019), para a variável coeficiente de abertura comercial da Região Sul (somatório das importações e exportações totais de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, dividido pelo somatório do PIB desses estados). O período analisado foi o de janeiro de 2007 a dezembro de 2018, com cotações mensais, totalizando 144 observações.

Convém destacar que esse período compreende o início do II Governo Lula, quando as *comodities* tiveram um aumento expressivo em suas exportações – a crise do *subprime* –, e os Governos Dilma I, Dilma II e Temer, sendo que os dois últimos enfrentaram uma forte restrição macroeconômica, a qual afetou as exportações brasileiras e contribuiu para um quadro de estagnação econômica.



OBSERVADR





Na Tabela 1, encontra-se um resumo das variáveis que foram utilizadas no modelo.

Tabela 1 – Variáveis utilizadas no modelo e as respectivas siglas

Variável	Sigla
Log das exportações da indústria de transformação da Região Sul	LINDTRANSF <sup>5</sup>
Log da taxa de câmbio real efetiva	LTCREF
Log do índice de preços das <i>commodities</i> não energéticas	LIPCOM
Log do coeficiente de abertura comercial	LABERT

Fonte: Organização dos autores.

A estimação dos parâmetros e a realização dos testes econométricos ocorreram por meio do software *Eviews 11*, sendo utilizado em todas as análises um nível de significância de 5%.

## ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### Testes de Raiz Unitária

Para dar início à estimação dos parâmetros dos modelos econométricos, foram realizados os testes de estacionariedade: ADF – Dickey-Fuller Aumentado; e KPSS – Kwiatkowski, Philips, Schmidt e Shin. Os resultados estão expostos nas Tabelas 2 e 3.

Tabela 2 – Testes de raiz unitária em nível aplicados nas séries mensais das exportações da Região Sul da indústria de transformação, taxa de câmbio real efetiva (R\$/ US\$), índice de preços das *commodities* não energéticas e coeficiente de abertura comercial no período de janeiro de 2007 a dezembro de 2018

Séries	Teste ADF		Teste KPSS	
	Modelo	Estatística de teste	Modelo	Estatística de teste
LINDTRANSF	constante	-6,45 *	constante	0,29 ns
LTCREF	constante	-1,63 Ns	constante	0,72 *
LIPCOM	constante	-2,33 Ns	constante	0,48 *
LABERT	constante	-5,05 *	constante	0,23 ns

Nota 1: \* significativo a 5%; ns não significativo

Nota 2: Modelo com constante

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Com base na Tabela 2, observa-se que as séries das exportações da indústria de transformação (LINDTRANSF) e abertura comercial (LABERT) foram estacionárias em nível, com 5% de significância para os testes ADF e KPSS; já as demais variáveis não foram estacionárias em nível. Por outro lado, os resultados da Tabela 3 indicaram, em ambos os testes, efetuada a primeira diferença, que as séries foram estacionárias, com 5% de significância.

<sup>5</sup> Todas as séries foram transformadas em logaritmo natural com o intuito de normalizar os desvios.



Tabela 3 – Testes de raiz unitária em primeira diferença aplicados nas séries mensais das exportações da Região Sul da indústria de transformação (em US\$), taxa de câmbio real efetiva (R\$/ US\$), preços das *commodities* não energéticas e coeficiente de abertura comercial no período de janeiro de 2007 a dezembro de 2018

Séries	Modelo	Teste ADF			Teste KPSS		
		Estatística de teste			Modelo	Estatística de teste	
LINDTRANSF	constante	-11,67	*		constante	0,11	ns
LTCREF	constante	-8,85	*		constante	0,16	ns
LIPCOM	constante	-6,75	*		constante	0,11	ns
LABERT	constante	-15,47	*		constante	0,07	ns

Nota 1: \* significativo a 5%; ns não significativo

Nota 2: Modelo com constante

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Efetuada os testes de estacionariedade e identificada a ordem de integração, a próxima etapa consistiu em analisar individualmente a dinâmica das exportações da indústria da transformação da Região Sul.

A fim de estimar os parâmetros do modelo econométrico que permitiu analisar as relações entre a indústria de transformação (em US\$), com taxa de câmbio real efetiva (R\$/ US\$), índice de preços das *commodities* não energéticas e coeficiente de abertura comercial, realizou-se o teste de cointegração de Johansen. Porém, para realizar esse teste, foi necessário, primeiramente, estimar um modelo VAR Auxiliar (Tabela 4). Para isso, foi essencial definir previamente o número ótimo de defasagens, por meio de um teste que permite identificar o comprimento dos *lags*.

Tabela 4 – Critério de defasagem do VAR auxiliar para a indústria da transformação

Defasagem	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
1	841,34	NA	8,90e-11	-11,79	-11,45*	-11,65
2	878,50	70,06	6,58e-11	-12,09	-11,42	-11,81*
<b>3</b>	895,76	<b>31,56*</b>	<b>6,47e-11*</b>	<b>-12,11*</b>	-11,10	-11,70
4	910,50	26,11	6,61e-11	-12,09	-10,74	-11,54

Nota: Valor da verossimilhança (LogL); p-valor do teste de razão de verossimilhança (LR); Erro de Predição Final (FPE); Critério de Informação de Akaike (AIC); Critério de Informação Bayesiano de Schwarz (BIC); e o Critério de Informação de Hannan & Quinn (HQ).

Nota 2: \*indica a defasagem ótima (*n*) definida pelo critério.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Com base nos dados da Tabela 4, foi possível indicar que o número de defasagens é de três a serem incluídas no VAR, visto que, dos cinco critérios considerados, três indicaram o mesmo número de defasagens do VAR auxiliar.

Após determinados os números de defasagens do modelo, procedeu-se o teste de cointegração de Johansen que permite demonstrar a existência, ou não, de relações de longo prazo entre as variáveis. Os resultados do teste do autovalor e do teste do traço estão esboçados na Tabela 5.



Tabela 5 – Teste de cointegração de Johansen para a indústria da transformação

	Estatística do Traço		Estatística do Máximo Autovalor	
	Calculado	P-valor	Calculado	P-valor
<b>R<sup>6</sup>=0</b>	<b>52,53*</b>	<b>0,00</b>	<b>35,70*</b>	<b>0,00</b>
R≤1	16,83	0,32	13,19	0,21
R≤2	3,63	0,76	3,36	0,72
R≤3	0,26	0,66	0,269	0,66

Nota: \* significativo a 5%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

O teste de cointegração de Johansen revelou que a hipótese nula de que não há nenhum vetor de cointegração deve ser rejeitada ao nível de 1% para a estatística do traço e para a estatística do máximo autovalor. Além disso, o vetor de correção de erros que mais se ajustou foi o modelo 1 do sumário do teste, com as variáveis em nível sem tendência determinística e as equações de cointegração sem interceptos.

De acordo com a Tabela 6, que apresenta o vetor de cointegração (normalizado), todos os coeficientes estimados foram significativos ao nível de 1%.

Tabela 6 – Estimativa do vetor de cointegração (normalizado) para a indústria da transformação

LINDTRANSF (-1)	LTCREF (-1)	LIPCOM(-1)	LABERT (-1)
1,0000	-2,23*	-2,00*	+1,33*
	(0,12)	(0,15)	(0,29)
	[-18,00]	[-12,81]	[ 4,52]

Nota 1: LINDTRANSF = logaritmo *neperiano* das exportações da indústria de transformação (US\$); LTCREF = logaritmo *neperiano* da taxa de câmbio real efetiva (R\$/ US\$); LIPCOM = logaritmo *neperiano* dos preços das *commodities* não energéticas; LABERT = logaritmo *neperiano* do coeficiente de abertura comercial.

Nota 2: os valores entre parênteses referem-se ao erro padrão, e os entre colchetes, à estatística t.

Nota 3: \* significativo a 1%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Na Equação (1), é apresentado o vetor de cointegração (normalizado), indicando o relacionamento de longo prazo entre as variáveis com as respectivas elasticidades.

$$LINDTRANSF_t = + 2,23 LTCREF_t + 2,00 LIPCOM_t - 1,33 LABERT_t \quad (1)$$

De acordo com a Equação (1), verifica-se que um aumento de 1% na taxa de câmbio real efetiva (R\$/ US\$), ou seja, uma desvalorização cambial, ocasiona um acréscimo de 2,23% nas exportações da indústria de transformação da Região Sul. Esse resultado vai ao encontro dos estudos de Bresser-Pereira (2012; 2019), Cano (2012), Veríssimo e Araújo (2016) e Teixeira, Coronel e Oreiro (2019), dentre outros economistas do Novo Desenvolvimentismo, que demonstraram empiricamente a importância da desvalorização cambial visando fomentar as exportações da indústria de transformação e estancar o processo de desindustrialização.

Ainda, de acordo com a Equação (1), o aumento de 1% no índice de preços das *commodities* não energéticas ocasiona um acréscimo de 2% nas exportações da indústria da transformação da

<sup>6</sup>Indica o número de vetores de cointegração.



Região Sul. Esse resultado também foi encontrado por Veríssimo e Araújo (2016), que analisaram o processo de desindustrialização no estado de Minas Gerais, e por Souza e Veríssimo (2019), que analisaram o processo de desindustrialização na Região Sudeste do país e encontraram resultados positivos para os estados de Minas Gerais e São Paulo. Conforme os autores, para Minas Gerais, uma possível explicação, a qual também tem a mesma congruência para a Região Sul, está relacionada às características de sua indústria baseada em recursos naturais e trabalho.

Também foi possível inferir, com base na Equação 1, que o aumento de 1% no coeficiente de abertura comercial ocasiona uma redução de 1,33% nas exportações da indústria da transformação da Região Sul. Esse resultado vai ao encontro dos estudos sobre desindustrialização de Palma (2005), Cano (2012) e Bresser-Pereira (2019), dentre outros, que demonstraram a forma desordenada com que foi feita a abertura comercial no país.

Com a finalidade de diagnóstico do modelo, foram realizados dois testes de correlação serial para os resíduos, cujos resultados encontram-se na Tabela 7.

Tabela 7 – Testes de correlação serial para os resíduos do modelo VEC para a indústria da transformação

Defasagens	Teste de Portmanteau				Teste LM	
	Est. Q	p-valor	Est Ajust.Q	p-valor	Est. LM	p-valor
1	1,33	---	1,34	---	12,41	0,71
2	4,90	---	4,96	---	20,14	0,21
3	9,99	---	10,17	---	24,30	0,08
4	19,62	0,87	20,07	0,86	14,35	0,57
5	34,97	0,83	36,00	0,79	17,14	0,37
6	47,49	0,87	49,07	0,84	13,26	0,65
7	60,39	0,90	62,65	0,86	13,97	0,60
8	73,21	0,92	76,25	0,88	14,32	0,57
9	95,27	0,80	99,83	0,70	24,17	0,08
10	110,93	0,79	116,69	0,66	18,99	0,26
11	123,66	0,83	130,51	0,70	14,87	0,53

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Com base na análise dos dados apresentados na Tabela 7, o teste, com até onze defasagens, indicou que não existem problemas de correlação serial, com 5% de significância. Dessa forma, os resultados de diagnóstico do modelo estimado são válidos e apresentam um relacionamento correto e confiável entre as variáveis em questão.

Para a análise da dinâmica das variáveis do modelo, foi utilizado um instrumento proporcionado pelo modelo VAR/VEC, que é a decomposição da variância dos erros de previsão.

Na Tabela 8, apresentam-se os resultados relativos à decomposição da variância dos erros de previsão para as exportações da indústria da transformação.



Tabela 8 – Resultados da decomposição da variância dos erros de previsão em porcentagem para as variáveis LINDTRANSF, LTCREF, LIPCOM e LABERT no período de janeiro de 2007 a dezembro de 2018

Variável	Período (meses)	LINDTRANSF	LTCREF	LIPCOM	LABERT
LINDTRANSF	1	100	0,00	0,00	0,00
	6	69,14	7,93	14,43	8,50
	12	52,33	9,73	28,57	9,37
	18	47,74	10,89	33,83	7,54
	24	44,07	11,59	37,58	6,76

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Os resultados da decomposição da variância dos erros de previsão das exportações da indústria da transformação (LINDTRANSF), apresentados na Tabela 8, mostram que, decorridos 24 meses após um choque não antecipado sobre essa variável, 44,07% de seu comportamento devem-se a ela própria, sendo que os 55,93% restantes são atribuídos às demais variáveis, 11,59% à taxa de câmbio real efetiva (LTCREF), 37,58% ao índice de preços das *commodities* não energéticas (LIPCOM) e 6,76% ao coeficiente de abertura comercial (LABERT). Esse resultado mostra que o índice de preços das *commodities* não energéticas possui elevada influência sobre as exportações da indústria de transformação, podendo ser um indício de uma especialização em bens intensivos em recursos naturais e mais um indicativo do processo de reprimarização da economia.

## CONCLUSÕES

O presente trabalho visava responder se está ocorrendo um processo de desindustrialização na Região Sul do Brasil, e, neste sentido, utilizou-se de revisão bibliográfica, análise estatística e da estimação de um modelo econométrico VEC.

Em relação à análise econométrica, constatou-se que a desvalorização cambial estimula as exportações e, portanto, em qualquer ação visando fomentar a competitividade do setor industrial, esta variável deve ser utilizada, bem como, se for apreciada, leva à perda de competitividade industrial. A abertura comercial mostrou-se extremamente nociva às exportações da indústria de transformação. A variável índice de preço das *commodities* não energéticas apresentou sinal contrário ao esperado, contudo uma possível explicação para isso está relacionada ao perfil e à estrutura das exportações da região.

Com este trabalho, avançou-se no sentido de estudar o processo de desindustrialização para a Região Sul do país; contudo, não se pode generalizar os resultados para as demais regiões brasileiras. Além disso, uma limitação do trabalho está relacionada às variáveis macroeconômicas utilizadas, ou seja, utilizou-se apenas três, as mais utilizadas na literatura econômica e nos trabalhos sobre desindustrialização. Contudo isto, de uma certa forma, limita um pouco a análise, visto que não contempla uma análise com maior acuidade sobre este processo.

Nesse sentido, sugere-se, para estudos futuros, a incorporação de outras variáveis macroeconômicas, bem como a estimação através de dados em painel com efeitos fixos e aleatórios, bem como a utilização de Modelos de Equilíbrio Geral Computável (MEGC), os quais





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

são ferramentas que contribuem para verificar como o processo de desindustrialização influencia nos níveis de bem-estar da população, no Produto Interno Bruto (PIB), bem como nos fluxos econômicos e nas finanças públicas das regiões de análise.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

AMISANO, G; GIANNINI, C. **Topics in structural VAR econometrics**. 2. ed. Berlin: Springer-Verlag, 1997.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BC). **Penetração de importados e coeficiente de exportação da indústria de transformação**. 2019. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/Penetracao\\_de\\_importados\\_e\\_coeficiente\\_de\\_exportacao\\_da\\_industria\\_de\\_transformacao.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/Penetracao_de_importados_e_coeficiente_de_exportacao_da_industria_de_transformacao.pdf). Acesso em: 21 nov. 2019.

BARROS, O. de; PEREIRA, R. R. Desmistificando a tese de desindustrialização: reestruturação da indústria brasileira em uma época de transformações globais. In: BARROS, O. de; GIAMBIAGI, F. (org.). **Brasil Globalizado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BENDER FILHO, R. ; CORONEL, D. A. Desindustrialização na economia gaúcha: evidências a partir de indicadores de orientação externa. In: CALANDRO, M. L.; MIEBACH, A. D.; ALVIM, A. M. (org.). **Inovação, sustentabilidade e desenvolvimento no RS**. Porto Alegre: FEE, 2017.

BENJAMIN, C. Desindustrialização: pode o Brasil sobreviver sem um expressivo setor industrial? **Boletim Conjuntura Brasil**, Fundação João Mangabeira, n. 2, out. 2015.

BONELLI, R.; PESSOA, S. **Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência**. Centro de Desenvolvimento Econômico, FGV, 2010. (Texto para Discussão). Disponível em: [http://www.fgv.br/mailling/ibre/carta/agosto.2010/CIBRE\\_agosto\\_2010.pdf](http://www.fgv.br/mailling/ibre/carta/agosto.2010/CIBRE_agosto_2010.pdf). Acesso em: 04 mai. 2017.

BONELLI, R.; PESSOA, S.; MATOS, S. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (org.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BOX, G. E. P.; PIERCE, D. A. Distribution of residual autocorrelations in autoregressive integrated moving average time series models. **Journal of the American Statistical Association**, v. 65, n. 332, p. 1509-1526, 1970.

BRANDT, P. T.; WILLIAMS, J. T. **Multiple Time Series Models**. California: Sage, 2007.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BREITUNG, J; BRÜGGEMANN, R.; LÜTKEPOHL, H. Structural vector autoregressive modeling and impulse responses. In: LÜTKEPOHL, H.; KRÄTZIG, M. (ed.). **Applied time series econometrics**. New York: Cambridge University Press, 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Getúlio Vargas**: o estadista, a nação e a democracia. 2009a  
Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/listar>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Globalização e competição**: porque alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009b.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento**. 2011.  
Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/2011/11.24.Macro\\_cambio\\_teorias\\_desenvolv\\_n\\_destin.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2011/11.24.Macro_cambio_teorias_desenvolv_n_destin.pdf). Acesso em: 03 jun. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desprotecionismo e desindustrialização**. 2012. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/articles/2012/97.Desprotecionismo.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L C; OREIRO, J L; MARCONI, N. **Macroeconomia desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: Campus. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **40 anos de desindustrialização**. 2019. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=7636>. Acesso em: 03 nov. 2019.

BREUSCH, T. S. Testing for autocorrelation in dynamic linear models. **Australian Economic Papers**, v. 17, 1978.

BROOKS, C. **Introductory Econometrics for Finance**. New York: Cambridge University Press, 2008.

BUENO, R. L. S. **Econometria de séries temporais**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 21, Número Especial, p. 831-851, 2012.

CANO, W. (Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento. **Cadernos do desenvolvimento**, v. 9, n. 15, p. 139-174, 2014.

COLOMBO, A. O.; FELIPE, E. S.; SAMPAIO, D. A desindustrialização no Brasil: um processo, várias vertentes. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA. **Anais [...]**. Campinas (SP) IE-UNICAMP, 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/akb/172464-a-desindustrializacao-no-brasil--um-processo-varias-vertentes>. Acesso em: 21 nov. 2019.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

CORONEL, D.A. **Impactos da política de desenvolvimento produtivo na economia brasileira**. Curitiba: Prismas, 2013.

CORONEL, D. A.; AZEVEDO, A. F. Z. de; CAMPOS, A. C. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, v. 34, n. 1, p. 103-119, 2014.

CORONEL, D. A. Processo de desindustrialização da Economia Brasileira e possibilidades de reversão. **Revista de Economia e Agronegócio**, v. 17, n.3 p. 389-398, 2019.

CORONEL, D.A. **Análise do processo de desindustrialização na região Sul do Brasil**: uma abordagem por meio de econometria de séries temporais. Monografia (Especialização em Estatística e Modelagem Quantitativa) – Universidade Federal de Santa Maria, 2020.

DICKEY, D. A.; FULLER, W. A. Distribution of the estimators for autoregressive time series with a unit root. **Journal of the American Statistical Association**, v. 74, n. 366, p. 427-431, 1979.

DICKEY, D. A.; FULLER, W. A Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root. **Econometrica**, v. 49, n. 4, p. 1057-1073, 1981.

ENDERS, W. **Applied Econometric Time Series**. 4. ed. Nova Jersey: Wiley, 2015.

ENGLE, R. F.; GRANGER, C. W. Co-integration and error-correction: representation, estimation and testing. **Econometrica**, Chicago, v. 55, n. 2, p. 251-276, 1987.

FERREIRA, P. C.; HAMDAN, G. Política industrial no Brasil: ineficaz e regressiva. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 305-316, 2003.

FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR (FUNCEX). **Estatísticas**. Disponível em: <https://www.funcex.org.br>. Acesso em: 18 ago. 2019.

GELATTI, E. et al. Desindustrialização no brasil: uma análise à luz das exportações e importações - 1997 a 2018. In: SALÃO DO CONHECIMENTO - BIOECONOMIA: DIVERSIDADE E RIQUEZA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - UNIJUÍ - XXIV Jornada de Pesquisa, 2019, Panambi-RS-Brasil. **Anais [...]**. Panambi-, 2019.

GODFREY, L. G. Testing against general autoregressive and moving average error models when the regressor include lagged dependent variables. **Econometrica**, v. 46, n. 6, p. 1293-1302, 1978.

GREENE, W. H. **Econometrics Analysis**. 6. ed. New Jersey: Pearson Education, 2008.

HAMILTON, J. D. **Time series analysis**. New Jersey: Princeton University Press, 1994.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

HARRIS, R.I.D. **Using cointegration analysis in econometric modelling**. London: Prentice-Hall-Harvester Wheatsheaf, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Contas Regionais do Brasil**. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 30 out. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. IPEA. **Macroeconômico**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 14 jul. 2019.

JANK, M. S. et al. Exportações: existe uma "doença brasileira"? In: BARROS, O. de; GIAMBIAGI, F. (org.). **Brasil Globalizado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

JOHANSEN, S. Statistical analysis of cointegration vectors. **Journal of Economic Dynamic and Control**, v. 12, n. 2-3, p. 231-254, 1988.

JOHANSEN, S. **Times series cointegration**. Creates Research Paper, n. 38, 2014.

KALDOR, N. A model of economic growth. **Economic Journal**, v. 67, n. 268, p. 591-624, 1957.

KALDOR, N. **Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom**. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.

KALDOR, N. Causes of the low rate of growth of the United Kingdom. **Further Essays in Economic, Growth**, London Duckworth, 1978.

KOOP. G. **Analysis of financial data**. New Jersey: John Wiley & Sons Ltd, 2006.

KUPFER, D. Política industrial. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 281-298, 2003.

KWIAKOWSKI, D. et al. Testing the alternative of stationary against the alternative of a unit root: how sure are we that economic time series have a unit root? **Journal of Econometrics**, v. 54, p. 159-178, 1992.

LIBÂNIO, G.; MORO, S.; LONDE, A. C. Qualidade das exportações e crescimento econômico nos anos 2000. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA-ANPEC, 42. **Anais [...]**. Natal, 2014.

LJUNG, G. M.; BOX, G. E. P. On a measure of lack of fit in time series models. **Biometrika**, v. 65, n. 2 p. 297–303, 1978.

LÜTKEPOHL, H. **New introduction to multiple time series analysis**. New York: Springer, 2007.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

LÜTKEPOHL, H. Vector autoregressive models. **EUI Working Paper**, n. 30, 2011.

MARCONI, N. A doença holandesa e o valor da taxa de câmbio. In: OREIRO, J. L.; DE PAULA, L. F. de.; MARCONI, N. (org.). **A teoria econômica na obra de Bresser-Pereira**. Santa Maria: Ed. UFSM, 2015.

MARCONI, N.; ROCHA, M. **Desindustrialização precoce e sobrevalorização da taxa de câmbio**. Brasília: IPEA, 2011. (Texto para discussão 1681).

MATTEI, L.; SCARAMUZZI, T. A taxa de câmbio como instrumento do desenvolvimento econômico. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 4, p. 726-747, 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMERCIO EXTERIOR (MIDIC). **Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)**. Disponível em: <http://www.comexbrasil.gov.br/conteudo/ver/chave/secex/menu/211>. Acesso em: 31 dez. 2018.

NASSIF, A. Política industrial e desenvolvimento econômico: teoria e propostas para o Brasil na era da economia digital. In: FEIJO, C.; ARAÚJO, E. (org.). **Macroeconomia moderna: lições de Keynes para economias em desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Industry and entrepreneurship**. Disponível em: [http://www.oecd.org/topic/0,3373,en\\_2649\\_37461\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37461,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37461_1_1_1_1_37461,00.html). Acesso em: 28 out. 2019.

PACK, H.; SAGGI, K. Is there a case for industrial policy? A critical survey. **The World Bank Research Observer**, v. 21, n. 2, p. 267-297, 2006.

PALMA, J. G. Four sources of deindustrialization and a new concept of the Dutch disease. In: OCAMPO, J. A. (Ed.). **Beyond Reforms**. Palo Alto: Stanford University Press, 2005.

PEREIRA, W. M.; CARIO, S. A. F. Indústria, desenvolvimento econômico e desindustrialização: sistematizando o debate no Brasil. **Economia e Desenvolvimento**, v. 29, n.1, p. 587-609, 2017.

PERES, S. C. et al. Uma investigação sobre os determinantes da desindustrialização: teorias e evidências para países desenvolvidos e em desenvolvimento (1970-2015). In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL (ANPEC-SUL), 21., 2018, Curitiba-PR-Brasil. **Anais [...]**. 2018.

PERES, W. The slow comeback of industrial policy in Latin America and the Caribbean. **CEPAL Review**, Chile, v. 88, n. 1, p. 71-88, 2006.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

PINHEIRO, M. C. et al. **Porque o Brasil não precisa de política industrial**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. (Texto para discussão 644).

PINTO, N. G. M. ; SILVA, M. L.; CORONEL, D. A. O processo de desindustrialização: um levantamento sobre a produção científica na base do Scopus. **Revista de Administração da UEG**, v. 6, n. 3, p. 78-88, 2015.

POCHMANN, M. **Brasil sem industrialização**: a herança renunciada. Ponta Grossa: Editora da UEPG, 2016.

REINERT, E. S. **Como os países ricos ficaram ricos... e porque os países pobres continuam pobres**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. **Growth, trade and deindustrialization**. Washington: International Monetary Fund Staff Papers, v. 46, n. 1, 1999.

SHUMWAY, R. H.; STOFFER, D. S. **Times series analysis and its applications with R examples**. New York: Springer, 2006.

SILVA, J. A. A desindustrialização na região Sul. **Cadernos Metropolitanos**, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 531-550, 2019.

SILVA, M. L. et al. **O setor industrial brasileiro frente à integração econômica**. Belo Horizonte: Poisson, 2019.

SOARES, C. S. ; CORONEL, D. A.; MARION FILHO, P. J. A recente política industrial brasileira: da política de desenvolvimento Produtivo ao Plano Brasil Maior. **Perspectivas Contemporâneas**, v. 8, n. 1 p. 1-20, 2013.

SONAGLIO, C. M. et al. Evidências de desindustrialização no Brasil: uma análise com dados em painel. **Economia Aplicada**, v. 14, n.4, p. 347-372, 2010.

SOUZA, I. E. L. de; VERÍSSIMO, M. P. Produção e emprego industrial nos estados brasileiros: evidências de desindustrialização. **Nova Economia (UFMG)**, v. 29, n. 1, p. 75-101, 2019.

SQUEFF, G. C. **Desindustrialização**: luzes e sombras no debate brasileiro. Brasília: IPEA, 2012. (Texto para discussão 1747).

STRACK. D.; AZEVEDO, A. F. Z. A doença holandesa no Brasil: sintomas e efeitos. **Economia e Desenvolvimento**, v. 24, n. 2, p. 68-91, 2012.

STUMM, M. G.; NUNES, W.; PERISSINOTTO, R. Ideias, instituições e coalizões: as razões do fracasso da política industrial lulista. **Revista de Economia Política**, v. 39, n.4, p. 736-754, 2019



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SZIRMAI, A. Industrialisation as an engine of growth in developing countries, 1950-2005. **Structural change and economic dynamics**, v. 23, n. 4, p. 406-420, 2012.

TEIXEIRA, F. O. et al. Grau de especialização da cesta de exportações e sua relação com o crescimento econômico dos estados brasileiros. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL (ANPEC-SUL), 21., 2018, Curitiba-PR-Brasil. **Anais [...]**. 2018.

TEIXEIRA; F. O. CORONEL, D. A. OREIRO, J. L. principais determinantes do comportamento e da intensidade tecnológica das exportações brasileiras. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA. **Anais [...]**. Campinas (SP) IE-UNICAMP, 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/akb/171123-principais-determinantes-do-comportamento-e-da-intensidade-tecnologica-das-exportacoes-brasileiras>. Acesso em: 21 nov. 2019.

VERÍSSIMO, M. P.; **Doença holandesa no Brasil**: Ensaio sobre taxa de câmbio, perfil exportador, desindustrialização e crescimento econômico. 2010. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, 2010.

VERÍSSIMO, M. P.; ARAÚJO, S. C. Perfil Industrial de Minas Gerais e a hipótese de desindustrialização estadual. **Revista Brasileira de Inovação**. Campinas, v. 15, n.1, p. 113-138, jan./jun. 2016.

WORLD BANK. **World Bank Commodity Price Data**. Disponível em: [pubdocs.worldbank.org/en/561011486076393416/CMO-Historical-Data-Monthly.xlsx](https://pubdocs.worldbank.org/en/561011486076393416/CMO-Historical-Data-Monthly.xlsx). Acesso em: 01 ago. 2019.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**UM ESTUDO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DE PÓLOS PRODUTIVOS REGIONAIS SUSTENTÁVEIS: UM ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA ‘CULTIVANDO SAÚDE’, MISSIONES, ARGENTINA**

**UN ESTUDIO SOBRE DESARROLLO DE POLOS PRODUCTIVOS REGIONALES SOSTENIBLES: UN ESTUDIO DE CASO SOBRE EL PROGRAMA ‘CULTIVANDO SALUD’, MISIONES, ARGENTINA**

**UN STUDY ON THE DEVELOPMENT OF SUSTAINABLE REGIONAL PRODUCTIVE POLES: UN CASE STUDY ON THE ‘CULTIVANDO SALUD’ PROGRAM, MISIONES, ARGENTINA**

Mariela Patricia Alejandra BAEZ<sup>1</sup>, Ignacio BIAZZI<sup>2</sup>, Pedro Luís BÜTTENBENDER<sup>3</sup>

**Resumo:** O tema central deste relatório é a investigação sobre o desenvolvimento de pólos produtivos regionais sustentáveis. O objetivo é demonstrar o potencial que estes representam em termos ambientais globais, bem como a importância e os benefícios diretos que acarretam para as comunidades onde estão inseridos. Especificamente, trata-se de uma pesquisa exploratória sobre o futuro de um programa denominado "Cultivando a saúde" desenvolvido em Misiones, Argentina, no início do século. Através da análise das suas variáveis e contexto, estabelece-se quais foram os reais impactos do seu arranque, os motivos da sua descontinuidade e as possibilidades de replicação de projetos semelhantes no futuro. Nessa lógica, o trabalho busca refletir sobre o papel que os Estados e seus diferentes níveis jurisdicionais de intervenção devem assumir na gestão e no grau de sustentabilidade desse tipo de programa. Para isso, o ensaio aborda aspectos relacionados à disponibilidade de recursos naturais, à formulação de políticas públicas, à composição demográfica e antropológica dos projetos, às redes organizacionais e institucionais que os promovem, à capacidade inovadora e o empreendedorismo, entre outros.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento sustentável. Pólos produtivos. Políticas de desenvolvimento. Gestão de saúde.

<sup>1</sup> Estudante de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável e Integração pela Universidad Gastón Dachary. Licenciada em Gestão de Políticas Públicas e Professora Universitária. Professora Adjunta da disciplina Sociedade, Cultura e Pedagogia/UGD e da disciplina Gestão de Qualidade na Administração Pública/IMES. E-mail: [abyaari@yahoo.com.br](mailto:abyaari@yahoo.com.br).

<sup>2</sup> Estudante de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável e Integração pela Universidad Gastón Dachary. Arquiteto e Professor Universitario. Coordenador da disciplina de Arquitetura e coordenador do Departamento de Arquitetura, Desenho e Comunicação Visual da Universidad Gastón Dachary. E-mail: [ignaciobiazzi@hotmail.com](mailto:ignaciobiazzi@hotmail.com).

<sup>3</sup> Doutor em Administração. Professor da UNIJUÍ em Administração, Cooperativismo e Desenvolvimento. Professor no Programa de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável e Integração, Universidade Gastón Dachary, Argentina. E-mail: [pedrolb@unijui.edu.br](mailto:pedrolb@unijui.edu.br).





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Resumen:** El presente informe tiene como temática central la indagación sobre el desarrollo de polos productivos regionales sostenibles. Tiene por objeto demostrar el potencial que estos representan en términos ambientales globales, así como la importancia y los beneficios directos que supone para las comunidades donde se insertan. Concretamente se trata de una investigación exploratoria sobre el devenir de un programa denominado “Cultivando salud” desarrollado en Misiones, Argentina a principios de siglo. A través del análisis de sus variables y contexto, se establecen cuáles fueron los impactos reales de su puesta en marcha, las razones de su discontinuidad y las posibilidades de replique de proyectos similares a futuro. Bajo esta lógica, el trabajo intenta reflexionar sobre cuál es el rol que deben asumir los Estados y sus distintos niveles jurisdiccionales de intervención, en la gestión y grado de sostenibilidad en este tipo de programas. Para ello, el ensayo aborda aspectos relacionados a la disponibilidad de recursos naturales, al diseño de políticas públicas, a la composición demográfica y antropológica de los proyectos, a las redes organizacionales e institucionales que los fomentan, a la capacidad innovadora y de emprendedurismo, entre otras.

**Palavras chave:** Desarrollo sostenible. Polos productivos. Políticas de desarrollo. Gestión en la salud.

**Abstract:** The central theme of this report is the inquiry into the development of sustainable regional productive poles. Its aim is to demonstrate the potential that these represent in global environmental terms, as well as the importance and direct benefits that it entails for the communities where they are inserted. Specifically, it is an exploratory research on the future of a program called "Cultivating health" developed in Misiones, Argentina at the beginning of the century. Through the analysis of its variables and context, the real impacts of its start-up are established, the reasons for its discontinuity and the possibilities of replicating similar projects in the future. Under this logic, the work tries to reflect on the role that the States and their different jurisdictional levels of intervention should assume in the management and degree of sustainability in this type of program. For this, the essay addresses aspects related to the availability of natural resources, the design of public policies, the demographic and anthropological composition of the projects, the organizational and institutional networks that promote them, the innovative capacity and entrepreneurship, among others.

**Keywords:** Sustainable development. Productive poles. Development policies. Management in health.

## INTRODUCCIÓN

La investigación ha avanzado abordando los temas del desarrollo sostenible y los estudios sobre iniciativas empíricas que contribuyen a él. Se han realizado experiencias calificadas tanto en países considerados de alto nivel de desarrollo, como experiencias en países emergentes. Estos enfoques, con fundamentos sistémicos y visión integradora, han aportado nuevos fundamentos y referencias a la cualificación de la gestión pública, así como, en áreas específicas de gestión.

La literatura y el mapeo de experiencias centradas en el desarrollo sostenible se han arraigado en



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

enfoques disciplinares y específicos con aportes de diferentes áreas del conocimiento, como la económica, social y ambiental. En la perspectiva de los procesos de gestión y gobernanza del desarrollo sostenible, en la dimensión territorial, Büttenbender y Sausen (2020), ofrecen un enfoque integrador y sistémico a través de la propuesta de un constructo innovador de gobernanza y desarrollo territorial. Y, de forma preliminar, Dallabrida (2015) establece una revisión teórica sobre los fundamentos del desarrollo sostenible con base en los fundamentos de la gobernanza territorial, con el objetivo de realizar evaluaciones sobre prácticas innovadoras de gobernanza territorial y desarrollo.

Es destacada la oportunidad y relevancia de los estudios aplicados a experiencias prácticas, que buscan generar aportes en áreas del conocimiento como salud, educación, medio ambiente, saneamiento, generación de empleo e inclusión social y otras. La fuerza de estas iniciativas indica que la comprensión completa y final es el resultado de una experiencia estudiada. Sin embargo, se entiende que su detalle y análisis, para su posterior y posible abordaje integrado y comparativo de otras experiencias, generan la posibilidad de una comprensión más completa y profunda del desarrollo sostenible.

El objetivo de este estudio es explorar una experiencia, desde el Programa Cultivando Salud y sus aportes, la perspectiva del desarrollo sostenible. Los objetivos específicos de este estudio son: rodearse de antecedentes en la literatura sobre el tema del desarrollo sostenible; describir la experiencia del programa Cultivando Salud; analizar de forma integrada con los referenciales conceptuales; y proponer iniciativas que contribuyan al avance y mejora continua del programa en la perspectiva del desarrollo sostenible.

Para el desarrollo del presente trabajo de carácter exploratorio, descriptivo y de estudio de caso, se ha tomado como base la bibliografía y contenidos propuestos por el Seminario Teorías del Desarrollo, del Doctorado en Desarrollo Sustentable e Integración de la Universidad Gastón Dachary. Concretamente consiste en la profundización y evaluación de un caso de estudio local relacionado al desarrollo sustentable, previamente analizado en el transcurso del seminario citado. Se trata del proyecto denominado “Cultivando Salud” que se desarrolló a principios de siglo en la localidad de Santa Ana de la provincia de Misiones, en Argentina.

El Proyecto “Cultivando Salud”, nace como una idea de la Asociación Argentina de Fitomedicamentos, ante la necesidad de ofrecer una alternativa para el acceso a medicamentos ante la gravísima situación socioeconómica de la Argentina en el año 2001. Concretamente, dicha asociación propone al Gobierno de Italia Cooperación Italiana, Región Lombardía – CIRL y la ONG italiana *Centro di Orientamento Educativo* - COE financie un proyecto de fabricación de fitomedicamentos seguros y de calidad.

En principio, los fitomedicamentos serían elaborados por laboratorios provinciales (con la correspondiente aprobación de la Administración Nacional de Medicamentos) a partir de materias primas obtenidas de cultivos realizados en áreas cedidas por los municipios, en las que trabajarían jefes de familias desocupados o de bajos recursos económicos. El proyecto logró concretar varias de sus etapas iniciales hasta su implantación y tuvo éxito en la producción de al



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

menos tres fitoterápicos, todos ellos de amplio uso y gran difusión en la comunidad usuaria de Atención Primaria de la Salud, es decir, entre los principales beneficiarios de la distribución gratuita a través de los agentes de salud estatales.

Por múltiples razones que se desarrollarán más adelante en el presente informe, desde el año 2012 comienza una tendencia marcada a la discontinuidad del proyecto, a pesar de lo importante y necesario que fue para la comunidad de Santa Ana donde se desarrolló. Conviene aquí recordar que se trata de una localidad relativamente pequeña, donde gran cantidad de personas de escasos recursos económicos, dependen de los ingresos que le generan el cultivo de plantas medicinales. Y por otra parte la alta demanda de estos fitomedicamentos para un gran sector de la población beneficiaria de ellos en forma gratuita a través de Atención Primaria de la Salud (APS).

Llegado a este punto, surge el interrogante sobre cuál es el verdadero potencial que tiene este tipo de proyectos como motor para el desarrollo local sustentable, y sobre qué variables negativas son las principales responsables de la discontinuidad del proyecto. Para ello se han tomado como referencia algunas cuestiones teóricas que justifican el presente informe. En primer lugar, parece pertinente un enfoque que considere como “experiencias exitosas de desarrollo regional” a aquellas iniciativas llevadas adelante por estructuras e instituciones sociales como iglesias, cooperativas, organizaciones sociales y comunitarias, entre otras organizaciones no gubernamentales. En segundo término, la valoración positiva de aquellas iniciativas que tengan a bien considerar las siguientes variables, a saber: Impacto en la dinámica del desarrollo regional como su localización, composición geográfico-espacial y geopolítica; Distancia respecto a los centros poblacionales y de poder, composición demográfica y antropológica; Disponibilidad de recursos naturales, composición demográfica y antropológica; Cercanía a fronteras nacionales e internacionales, redes institucionales y organizacionales, estructura de liderazgo, capacidad innovadora y de emprendedurismo; Propósito de generar producción, trabajo e ingresos, entre otras (BÜTTENBENDER; SAUSEN, 2020).

En este contexto y a través del análisis de las características del proyecto “Cultivando Salud”, el presente artículo identifica claramente el potencial que representa el desarrollo de polos productivos regionales, así como las posibilidades de ampliación y replicación a nivel regional para beneficio de las comunidades locales.

## METODOLOGÍA

En términos de productos metodológicos, este estudio se basa en una investigación exploratoria, descriptiva y de estudio de caso. Para la recolección de datos se han tomado como base bibliografías, documentos, registros, actas y otros, los cuales están relacionados con los temas de Desarrollo Sostenible y el caso de estudio del programa Cultivando Salud. También se agrega como fuente de datos la investigación participativa y la observación directa, considerando que los autores de este estudio son parte de la experiencia empírica en estudio, que se trata del proyecto denominado “Cultivando Salud” que se desarrolló a principios de siglo en la localidad de Santa Ana de la provincia de Misiones, en Argentina.

La sistematización de los datos y el análisis se realizaron a partir de marcos conceptuales e





información sobre la experiencia empírica, guiados por los objetivos del estudio. Dando así como resultado el contenido descrito, analizado y detallado en el siguiente apartado.

## FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y DESARROLLO DEL ESTUDIO

Para tener en cuenta los conceptos principales, este apartado comienza con las referencias bibliográficas y, posteriormente, la descripción exploratoria del caso del programa Cultivando Salud, las discusiones y propuestas.

El concepto de desarrollo es concebido como un proceso de cambio social, el cual según Boisier (2010), refiere a un proceso deliberado que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas. Dicho autor sostiene que en la actualidad el desarrollo es entendido como un entorno que facilita la potenciación del ser humano para transformarse en persona humana, en su doble dimensión, biológica y espiritual, capaz de conocer y de amar. Directamente, sigue el autor, dependiente de la autoconfianza colectiva en la capacidad para inventar recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio.

Boisier (2010) cree que el objetivo de toda propuesta de desarrollo es crear estas condiciones que faciliten al ser humano su tránsito a la categoría espiritual que denominamos como persona humana, más allá de logros puramente materiales, por importantes que ellos sean. Para el autor el desarrollo es un logro de la persona y del colectivo, ya que nadie “hace” el desarrollo de otros.

Bajo esta misma óptica social, Furtado (1982) afirma que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicios de iniciativa e inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso sociocultural y sólo secundariamente económico. “Se produce el desarrollo cuando en la sociedad manifiesta una energía capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas”, afirma el autor.

Para Scott (1998) las interdependencias no comerciales, basadas en la asociatividad a nivel territorial, generan ventajas estáticas de reducción de costos de transacción y externalidades pecuniarias, además de las ventajas dinámicas representadas por los procesos intra-territoriales de aprendizaje colectivo. Estas dinámicas asociativas configuran a su vez, determinadas institucionalidades.

Según Storper, (1995) tanto las interdependencias no comerciales, como la densidad institucional con la que se retroalimentan, se encuentran subordinadas al desarrollo a los “senderos de dependencias del escenario territorial” en el que se configuran los mundos productivos regionales.

En la publicación sobre el nuevo regionalismo y desarrollo territorial en ámbitos periféricos, los reconocidos autores Fernández y Dallabrida (2010), plantean la necesidad de una correcta



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

inserción global de estos proyectos de desarrollo local. Los autores sostienen que dentro de una lógica organizativa público–privada y una dinámica asociativa intra-regional local, la capacidad de construir “motores de la economía global” supone que la reacción a nivel local, debe necesariamente estar acompañada por una adecuada inserción internacional.

## Diagnóstico del Programa Cultivando Salud

Por tal motivo se considera indispensable para el planteo de resultados concluyentes, un relevamiento mucho más exhaustivo y hasta posiblemente un trabajo de campo, para realizar un diagnóstico que den cuenta de parámetros más fiables y que a su vez permitan determinar verdaderamente el estado actual del proyecto. No obstante ello, considerando algunas las limitaciones des estudio, el presente artículo detecta a través de un análisis FODA, las variables, condicionantes y oportunidades potenciales reales que favorezcan la continuidad y posibilidades de replique del proyecto.

Resulta oportuno aquí aclara que en función de que no se disponen de resultados obtenidos a través de la recolección de datos tomados en lugar del desarrollo del caso de análisis, este estudio se define como exploratorio y descriptivo, por ello los resultados son aproximaciones teóricas en base a lo investigado.

Este proyecto nace como una idea de la Asociación Argentina de Fitomedicamentos (AAF), que recibe la ayuda exógena del gobierno de Italia para la fabricación de fitomedicamentos seguros y de calidad, esto conlleva a la implantación del proyecto en tres provincias argentinas, una de las cuales es Misiones. El Proyecto cuenta con dos objetivos muy claros, por un lado, el desarrollo de un polo productivo a través del cultivo de las especies vegetales útiles para la elaboración de extractos vegetales utilizados para la elaboración de fitomedicamentos; por otro lado, paliar la necesidad de abastecimiento de ciertos medicamentos a través del sistema de Atención Primaria de la Salud, a la población de escasos recursos.

Como aspecto positivo en el desarrollo de una nueva actividad podríamos mencionar que se trata de una actividad que pretende contribuir al desarrollo económico y social de las comunidades en las que se inserta. Por ello, las plantas medicinales necesarias a la producción de los remedios vegetales son cultivadas por pequeños agricultores, previa formación por medio de agencias estatales, como ejemplo el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria – INTA, y universidades, tanto públicas como privadas. En este sentido, también es destacable la articulación y participación activa en todas las fases del proyecto de instituciones de diferentes índoles, tales como: Ministerio de Salud, Ministerios de Desarrollo Social, agencias relacionadas al medioambiente, Municipalidades, universidades, Institutos de Investigación, ONG locales, etc.

El proyecto se realizó en un concertado acuerdo entre las partes involucradas comprendiendo los intereses de quienes cultivan las plantas medicinales, quienes producen los fitoterápicos, quienes los adquieren, quienes los recetan y quienes los usan. Todo ello sin mayores conflictos que los





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

naturales de índole logística y administrativa.

Además del beneficio directo que aporta a los beneficiarios, el proyecto “Cultivando la Salud” apuntó a la obtención de otro objetivo fundamental: el respeto y la valorización de la diversidad vegetal del país y de los saberes de los pueblos originarios.

Ya en una segunda parte del proyecto llamado "Producción sustentable de materia prima de plantas con propiedades medicinales para la elaboración de Fitomedicamentos", pasa a contar con el financiamiento de la UNOPS (Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas) a través del programa FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) y con la colaboración de la FuNA (Fundación Nuestro Ambiente), Organización para el desarrollo humano sustentable y la conservación de la Selva Paranaense, el Comité Ejecutivo de Desarrollo e Innovación Tecnológica (CEDIT) y agricultores de la zona del cerro de Santa Ana.

Antes de avanzar es importante aquí aclarar, que la factibilidad de este proyecto lleva implícita la interacción entre cultivadores, el aprovechamiento del patrimonio florístico, la producción de medicamentos fitoterápicos y las posibilidades de exportar o vender dentro del propio país o al exterior materias primas vegetales. En este proceso, el Gobierno Provincial y el Municipio actuante deben cumplir un papel preponderante a partir de su rol sobre el control y manejo de los recursos sociales, ecológicos, culturales y sanitarios que involucra a su población.

Para el caso analizado, dentro del presupuesto destinado al proyecto para la provincia, por parte de la AAF-COE, la mitad del mismo fue invertida dentro del primer año, quedando el otro 50% el año subsiguiente. Teniendo en cuenta que los remedios fitoterápicos, son de distribución gratuita, la auto sustentabilidad del proyecto, a partir del segundo año dependería de la provincia/municipio interesado en continuar con el polo socioeconómico creado, fomentando la posibilidad de llegar a ampliarlo en número y cantidad de medicamentos y cultivadores y la participación de la inversión privada en un porcentaje inferior al del Estado, garantizando la mayoría estatal en el caso de la conformación de una sociedad.

Como incentivo a los cultivadores, se contempló la posibilidad de generar un contrato entre ellos y el laboratorio que se comprometa a adquirir toda la materia prima que produzcan, a efectos de ampliar las hectáreas de cultivo, y de esa manera obtener mayores ingresos por las tareas realizadas. Bajo esta lógica, el proyecto estuvo planificado para que disminuya el aporte económico de la AAF-COE hacia el 2º año, por lo que el propio gobierno provincial debería suplir esa merma con un aporte económico que se adecue a los volúmenes de extractos elaborados durante el primer año, a efectos de mantener una constante de productos que evite la falta de medicamentos a la población. Los gastos que asumiría el Gobierno estarían destinados en parte al pago a los cultivadores de la provincia/municipio de las plantas cultivadas.

También se contempló que las posibilidades de exportación o venta de las materias primas, extractos o medicamentos terminados hacia el propio país o al exterior, quedarían bajo la óptica y supervisión del propio gobierno provincial y el Comité de Control, quien determinaría los montos, costos, impuestos, etc., que insumirán las futuras ventas.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Concretamente respecto a los agricultores, en el primer año con los fondos del proyecto se brindó todo el material necesario para la siembra: semillas, insumos y pequeñas herramientas de trabajo agrícola que fueron necesarios. Como así también la formación y asistencia técnica y la compra de toda la cosecha. En el segundo y tercer año se ofrecía sólo la asistencia técnica a fin de garantizar las buenas prácticas de cultivo y la garantía de la compra de las plantas.

En este análisis se puede identificar un fuerte liderazgo por parte de la de la AAF-COE, que dieron un fuerte impulso al proyecto, abarcando casi todos los aspectos importantes para los que se planearon diferentes estrategias, una vez puesto en marcha, la responsabilidad de su continuidad y éxito pasaron a depender del Estado provincial.

Actualmente, no se existen datos sobre el estado del proyecto, sin embargo existe información periodística, que puede indicarnos la tendencia que tomaba ya, hace algunos años atrás. Según datos aportados en medios gráficos locales por la Directora Técnica y Especialista en Industria Farmacéutica, Mercedes Leonor Stein, los fitomedicamentos se definen por una elaboración compleja y limitada, por eso actualmente necesitan mayor capacidad en la planta y por ello “el laboratorio no está llevando a cabo tareas de producción, ya que existen problemas de disponibilidad de la materia prima”. En la actualidad, los remedios se preparan a partir de extractos, y no de la droga vegetal o de la hoja, la cual se envía desde Misiones a los laboratorios de Buenos Aires. En la misma publicación se menciona que existen múltiples conflictos que se generan en el mercado, haciendo referencia a las adulteraciones. Por otra parte, se refiere a los recolectores y a algunas falencias, sobre la recolección de una especie como si fuera una determinada planta y están recolectando otra, puntualizando que “tiene que ser la especie vegetal que se necesita para el extracto, no puede ser otra cosa, ni parecida”.

Por su partes el director del curso de Posgrado de Farmacia Homeopática de la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la UBA, Farmacéutico Fernando Estévez Castillo, también en medios periodísticos hace notar, que las plantas no se pueden registrar y por ende no generan ganancias siendo este uno de los principales motivos por el que no le interesan tanto a la industria. Otra opinión interesante, la aporta el Doctor Javier Valverde, integrante de la Comisión de Atención Farmacéutica de la Séptima Edición de la Farmacopea Argentina, quien sostiene que la atención primara de la salud tiene que usar las plantas medicinales cuando la economía real no alcanza para adquirir un medicamento o los pacientes viven muy aislados, por eso, es tan importante la participación del Estado en la regulación y en la promoción de esta práctica. Si bien es cierto que el proyecto tuvo muy buenos resultados, las opiniones antes citadas dan indicios de los inconvenientes de los años posteriores.

Se menciona y se cita la importancia del liderazgo AAF-COE, debió ser reemplazado por el Estado Provincial, quien debía comprometerse en llevar adelante el proyecto, dado los beneficios demostrados, lo que lamentablemente no sucedió. Ello a pesar de que en el año 2010, la Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones, aprobó el proyecto, por el cual se buscó regular los procesos relacionados con el cultivo, el tratamiento y la comercialización de las variedades vegetales utilizadas para la elaboración de medicamentos en el ámbito de la provincia. En esa oportunidad, el autor de la iniciativa y titular de la Legislatura, Carlos Rovira, sostuvo que se



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

trataba de un producto "de alto valor agregado que, no tengo dudas, junto a otras alternativas están constituyendo esto, primero de considerar de manera irrestricta al productor y productora misionera con sus técnicas y cultivos tradicionales, pero acercándoles nuevos cultivos. Con nuevos cultivos y con nuevas posibilidades esto asegura la rentabilidad". Manifestó además a la intención de amplificar todo el espectro, sin embargo, observó que se tropieza con la cuestión inherente al financiamiento que deben provenir de los excedentes de la recaudación provincial y que la provincia debe dedicar su esfuerzo en plantear un esquema fiscal que permita plantear estas nuevas políticas. Reveló, además que para que no salga la legislación hubo lobby de los principales laboratorios que no les interesaba que se le reste mercado para que no se expanda la posibilidad de la fabricación de estos productos que son de innovación intensiva. Finalmente indicó que Misiones es una de las pocas provincias donde la política de innovación tecnológica, de recursos humanos asociado a lo productivo tiene primordial interés en la agenda de gobierno.

Dos años más tarde, el discurso del Gobernador, también hizo referencia a incentivar la radicación en las chacras y evitar el éxodo rural, agregar valor a todas las cadenas productivas y producir más con mejor calidad e industrializar, aunque sostuvo que el Estado misionero debe asumir fuertes inversiones que no puede por su volumen y/o riesgo asumir el sector privado. Si bien la intención se plasma en palabras de dos de los actores principales del territorio misionero, no se continuaron las acciones para generar una verdadera gobernanza territorial que permitiría el gerenciamiento y desarrollo conjunto y cooperativo del proyecto (DALLABRIDA; BÜTTENBENDER, 2007).

Es importante destacar además que fue un proyecto innovador, ya que no existía nada semejante en la región, por lo que podrían haberse aprovechado la ventaja competitiva que le otorgaba, lo que claramente no sucedió. En esta línea, resulta interesante incorporar en este análisis los conceptos de Nuevo Regionalismo, trabajados por los autores Fernández y Dallabrida (2010). Sobre ello, mencionan que para que las regiones se conviertan en motores de la economía global, deberán transformarse en espacios institucionales y culturales apropiados para el despliegue de un proceso de reproducción económico de base asociativa entre actores públicos y privados (COOKE y MORGAN, 1998), centrando en el volumen y calidad adquiridos en la especificidad de los diferentes territorios tanto por la "densidad institucional" como por las interdependencias no comerciales con las que se retroalimentan (DALLABRIDA; FERNÁNDEZ, 2010).

Claramente en este punto se advierte la debilidad o inexistencia de una red de actores (públicos y privados) para la construcción de ese espacio. Los autores sostienen que "las especificidades presentadas por la estructura social, los stock de capital social, las pautas y tradiciones culturales mediante las cuales se configuran las estrategias reproductivas (GERTLER, 2003), son emergentes necesarios de una trayectoria del territorio que se vuelve condicionadora de la existencia y particularidades de interdependencias no comerciales y densidades institucionales, y, por lo tanto, de la variable capacidad para motorizar la lógica asociativa que da fundamento y sostenibilidad al dinamismo económico regional (DALLABRIDA; FERNÁNDEZ, 2010). De acuerdo a estos conceptos, la estructura social y sus variables son condicionantes de la trayectoria del territorio, que determinan las lógicas asociativas que son la base de la dinámica económica regional, por lo que se concluye que la inexistencia de un sólido entramado en la red



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

de actores, sumado a lo anterior, fueron factores negativos que ha desalentado la continuidad del proyecto.

## Proposiciones

En vista del estudio fundamentado, escrito y analizado, con la perspectiva de promover avances y mejorar experiencias como el caso de estudio del Programa Cultivando Salud, así como generar aportes adicionales para nuevos estudios sobre el tema del desarrollo sostenible, se formulan algunas propuestas. Se informa lo siguiente:

- a) Formular políticas públicas que incentiven nuevos programas en diferentes áreas y su replicación en otros territorios.
- b) Capacitación de gestores públicos y líderes y gerentes de entidades representativas y organizaciones comunitarias.
- c) Mayor participación de la sociedad en la formulación e gestión de programa.
- d) Generar presupuestos para garantizar mayor estabilidad de recursos para programas.
- e) Generar mecanismos legislativos que estimulen a los gobernantes a promover programas de desarrollo.
- f) Integrar políticas públicas nacionales, provinciales y municipales que fomenten este tipo de emprendimiento.
- g) Creciente involucramiento y participación de los órganos de investigación y educación, como Universidades, INTA... etc.
- h) Propuestas de alianzas estratégicas entre municipios de la región (Brasil y Paraguay) para desarrollar polos productivos similares buscando abastecer al mercado global con fitomedicamentos.
- i) Propiciar investigaciones innovadoras en el campo de la fitomedicina, documentando los saberes ancestrales y desarrollando nuevos productos.
- j) Insertarse en el mercado global con un producto altamente competitivo, de elevada calidad y a bajo precio destinado a paliar las necesidades sanitarias especialmente de las poblaciones de escasos recursos de países en desarrollo.

Estas propuestas se presentan, no como formulaciones finalizadas y completas, sino como propuestas para calificar los próximos estudios, las discusiones sobre los temas y la formulación de nuevas propuestas de programas orientados a calificar la salud, calificar en otras áreas y promover la salud. desarrollo sustentable.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## CONSIDERACIONES FINALES

Ante lo aquí expuesto, se pueden imaginar la proposición de diferentes iniciativas, que acompañadas de un diagnóstico adecuado y actualizado, además de una planificación que incluya conceptos como gobernanza territorial, sustentabilidad, innovación, desarrollo regional, formación de alianzas público privadas; permitan el abordaje de proyectos con una mirada multidisciplinaria e integral, diseñando estrategias basadas en experiencias similares, pero atendiendo siempre a las particularidades y características propias del territorio.

El procedimiento llevado a cabo en el proyecto analizado, claramente era virtuoso pero sólo hasta cierto punto. La materia prima se enviaba a Buenos Aires para la elaboración de los extractos, ya que la provincia no cuenta con un laboratorio propio, aunque paradójicamente posee una planta elaboradora de medicamentos, que precisamente los elabora en base a los extractos recibidos de los laboratorios de Buenos Aires.

Sería entonces conveniente considerar la posibilidad de abaratar costos, si todos los procedimientos se pudieran realizar en la provincia en los futuros proyectos. Sin lugar a dudas, ello acortaría los grados de dependencia y logística, al tiempo que generaría un valor agregado al producto que beneficiaría al proyecto en general, generando además nuevos puestos de trabajo (ingenieros químicos, laboratoristas, farmacéuticos, técnicos químicos, genetistas, contadores, personas con experiencia administrativa y servicios varios).

También resulta necesario considerar como potencial actor, al mercado nacional e internacional donde se pueden insertar productos a precios muy competitivos, que serán una posibilidad de desarrollo económico, que genere beneficios y auto sustentabilidad futuros proyectos. En este sentido la ciudad de Posadas, cuenta con una serie de instituciones que en principio facilitarían el desarrollo de este tipo de proyectos, a saber: Parque Industrial, que dispone del espacio adecuado para la instalación de distintos tipos de equipamientos, la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica (INCUTEMI), una incubadora de empresas de base tecnológica, donde también se puede obtener el asesoramiento y acompañamiento para desarrollar estrategias acordes a los objetivos de cada proyecto, el Centro de Investigaciones Tecnológicas - CEDIT que realiza el acompañamiento e incluso en algunos casos la financiación de las investigaciones necesarias para la puesta en marcha de Proyectos Tecnológicos.

Finalmente parece apropiado implementar el intercambio de conocimientos con Organizaciones e Instituciones públicas y/o privadas de Paraguay y Brasil, puesto que mediante este tipo de proyectos, es viable replicar, fortalecer e integrarse en la región, dado que los tres países comparten similares condiciones ambientales y recursos naturales necesarios.

## REFERENCIAS

ALONSO, J.; DESMARCHELIER, C.; GOLBERG, H. Proyecto de atención primaria de la salud a base de fitomedicamentos en las provincias argentinas de Misiones, Santa Fe y Buenos Aires. "Cultivando la Salud". **Revista de Fitoterapia**, v. 7, n. 1, p. 23-29, 2007. Disponible en:



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/ibc-132686>. Acesso en: 10 ago. 2020.

BOISIER, S. Decodificando el desarrollo del siglo XXI: subjetividad, complejidad, sinapsis, sinergia, recursividad, liderazgo, y anclaje territorial. **Semestre Económico**, v. 13, n. 27, 2010. Disponible: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/255>. Acesso en: 15 jun. 2020.

BÜTTENBENDER, P.L.; SAUSEN, J. O. Innovative development management practices in a border region: a construct proposal of innovative governance and territorial development. **Revista RBGDR**. v. 16. n. 2, p.446 - 458, 2020. Disponible en: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5582/961> Acesso en:13 ago. 2020.

COOKE, Ph.; Morgan, K. **The associational economy: firms, regions and innovation**. Oxford: Oxford University Press. 1998.

CZUBAJ, F. Avanza el uso de fitomedicamentos. **Diario LA NACION DIGITAL** (Domingo 24 de octubre de 2010). Buenos Aires. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar>. Acesso en: 10 jun. 2020.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, v. 50, n. 215, p. 304-328, 2015.

FERNANDEZ, V.R.; DALLABRIDA, v.r. Nuevo regionalismo y desarrollo territorial en ámbitos periféricos. Aportes y redefiniciones en la perspectiva latinoamericana. *Revista Lider* Vol. 16 Año 12. 2010. pp. 9-46.

EL TERRITORIO. El consultorio médico en tu casa. **Diario EL TERRITORIO DIGITAL** (Martes, 13 de abril de 2010) Posadas, Misiones. Disponible en: <http://www.territorioidigital.com>. Acesso en: 10 ago. 2020.

FURTADO, C. **A nova dependência: Dívida externa e Monetarismo**. Paz e Terra, São Paulo, Brasil, 1982.

GERTLER, M. Tacit knowledge and the economic geography of context. **Journal of Economic Geography**, 3, p.75-99, 2003.

MISIONES-SALUD. **Programa Provincial de Elaboración de Medicamentos**. Disponible en: <https://salud.misiones.gob.ar/programa-provincial-de-elaboracion-de-medicamentos/>. Acesso en: 20 jul. 2020.

ROVIRA, C. **Fitomedicamentos**: tendrá un impacto económico que beneficiará al productor de la chacra (16-09-2010). Posadas. Misiones. Disponible en: <http://noticiasdel6.com>. Acesso en: 09 Ago. 2020.

SCOTT, A. **Regions and the world economy: the coming shape of global production**,





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

competition and political order. Oxford: Oxford University Press. 1998.

STORPER, M. Innovation as collective action: products, technologies and territories. **Industrial and Corporate Change**, v. 15, n. 3, p. 761-790, 1996.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**AS VOZES DOS MORADORES DE PEIXE-TO: UM OLHAR SOBRE A  
HIDRELÉTRICA PEIXE ANGICAL**

**THE RESIDENTS' VOICES FROM THE PEIXE MUNICIPALITY, TOCANTINS  
STATE, BRAZIL: A LOOK AT THE HIDRELÉTRICA PEIXE ANGICAL (PEIXE  
ANGICAL HYDROELECTRIC POWER PLANT)**

Nilton Marques de OLIVEIRA<sup>1</sup>, Benvindo Filho Pinto de QUEIROZ<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo analisa as percepções dos atores locais sobre o processo de desenvolvimento regional do município de Peixe -TO com a construção da Usina Hidrelétrica Peixe Angical, ocorrida entre os anos de 2002 e 2006. Por meio de entrevistas semiestruturadas, foi captada a percepção dos atores locais, dentre agentes políticos, econômicos e sociais. As entrevistas foram processadas pela metodologia Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), permitindo um tratamento quantitativo e qualitativo da fala daqueles que vivenciaram todas as fases de integração da UHE ao contexto regional, fundamentado pela teoria institucionalista de Douglass North. Os DSCs expressaram a alteração das relações sociais pré-existentes com o crescimento da população urbana e o estabelecimento na região dos migrantes que chegaram com o empreendimento. Ao tratar do período de construção da usina, as percepções se dividem entre a sensação de surpresa e apreensão com a concentração de pessoas, a falta de estrutura e insegurança durante as obras e o fluxo de renda, criando oportunidades de ganhos financeiros. Em se tratando do legado da UHE, os participantes apresentaram opiniões distintas, em que pese compreendem a importância do empreendimento como fonte de arrecadação e as benfeitorias deixadas pelo grupo empreendedor, à custa das externalidades negativas ao meio ambiente. Os participantes apresentaram considerável desconfiança na gestão pública municipal na fiscalização das contrapartidas, articulação com empreendedor e na gestão dos recursos.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional. Usina hidrelétrica. Discurso do sujeito coletivo. Peixe - TO.

**Abstract:** This paper analyzes the local actors' perceptions about the regional development process in Peixe municipality, Tocantins State, and the Peixe Angical Hydroelectric Power Plant (HPP) construction, which took place from 2002 to 2006. The local actors' perception, namely, political, economic, and social agents, has been studied using semi-structured interviews. The interviews were processed by the Collective Subject Speech (CSS) methodology, allowing a quantitative and qualitative speech treatment from those who experienced every HPP integration stage into the regional context, based on Douglass North's institutionalist theory. The CSSs

<sup>1</sup> Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PGDR/UFT). Líder do Grupo de Pesquisa Desenvolvimento Regional do Centro Norte do Brasil (DRT-Centro Norte) CNPq/UFT. [niltonmarques@uft.edu.br](mailto:niltonmarques@uft.edu.br).

<sup>2</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional Pela Universidade Federal do Tocantins - UFT. E-mail: [benvindo193@hotmail.com](mailto:benvindo193@hotmail.com).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

expressed the changes of pre-existing social relations along with the urban population growth and the establishment of migrants in the region who arrived due to the project. Regarding to that power plant construction period, the perceptions were concerning the feeling of surprise and apprehension in relation to the people concentration, lack of structure, unsafe conditions during the construction, and the income flow, creating opportunities for financial gain. The participants presented different opinions regarding the HPP legacy, understanding the project importance as source of revenue and the improvements done by the entrepreneurial group at the expense of negative impact on the environment. Participants showed considerable mistrust of municipal public management as for the supervision of compensatory measures, articulation with entrepreneurs, and management of resources.

**Keywords:** Collective subject speech. Hydroelectric power plant. Peixe - TO

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo analisar as percepções dos atores locais da usina hidrelétrica Peixe Angical no processo de desenvolvimento regional do município de Peixe – Tocantins. A construção de uma usina hidrelétrica é considerada um grande projeto de infraestrutura e considerado importante para nação, visando o crescimento econômico ligado à integração internacional ao mercado globalizado, ficando em segundo plano os eventuais impactos sociais (SOARES, 2009). E ainda, os gestores locais e às vezes a população desses municípios recebem com muita euforia esses grandes projetos vislumbrando o elevado volume de recursos que os acompanham.

O Estado do Tocantins, que é hidricamente privilegiado por ser banhado por grandes rios, também foi inserido nesse contexto ao receber, em suas pequenas cidades do interior, empreendimentos de grande dimensão como as Usinas Hidrelétricas de São Salvador e Peixe Angical, situadas na região sul do Estado, a Usina Luiz Eduardo Magalhães na região central e a Usina de Estreito, no norte.

Dentre esses empreendimentos, a segunda a entrar em operação foi a Peixe Angical, situada entre as cidades de Peixe, São Salvador do Tocantins e Paranã, fruto de um investimento da ordem de R\$ 1,6 bilhão, construída entre os anos de 2002 e 2006 gerou empregos e atraiu investimentos para a região, em especial, a cidade de Peixe, sede administrativa do consórcio construtor. Chegando a contar com 5.000 operários no auge dos trabalhos segundo Furnas (2007).

E, em se tratando do esperado desenvolvimento econômico que domina o discurso daqueles que defendem o empreendimento, seria ele um fator compensatório reparador dos impactos negativos? Tal questionamento ecoa em torno do legado do projeto. Naturalmente, a resposta não é simples e direta. Afinal, ela deve ser precedida do próprio conceito de desenvolvimento econômico, o qual não pode ser confundido com crescimento econômico. Em qualquer concepção, o desenvolvimento deve ser fruto do crescimento econômico acompanhado, necessariamente, por melhoria na qualidade de vida, incluindo “as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social” (VASCONCELOS e GARCIA, 1998, p. 205).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Isto posto, este artigo está dividido em cinco tópicos, além desta introdução. Na segunda parte é apresentada a teoria institucionalista, seguida por uma abordagem histórica do processo de implantação das barragens no Brasil, na sequência é apresentado os procedimentos metodológicos, compreendendo a técnica do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC). Na quarta parte são apresentados os resultados e, por fim, apresentam-se as considerações finais.

## O INSTITUCIONALISMO DE DOUGLASS NORTH

Para North (1999), a teoria neoclássica não foi e não tem sido eficiente em demonstrar as razões que levam às diferentes performances das economias ao longo do tempo, ou seja, porque o desempenho econômico das nações é tão diferente. Isso configura o ponto central da teoria de North, que centra nas instituições, no desempenho econômico e nas mudanças institucionais.

Segundo Gala (2003), o conceito basilar do institucionalismo de North é a incerteza. Como a corrente institucional na qual está inserida, a teoria analisa as transações econômicas. Como a teoria institucionalista objetiva responder ao processo de decisão racional dos agentes, como os agentes formam suas expectativas para poupar ou investir, por que eles retêm ou não moeda e como o ambiente institucional pode influenciar nas decisões, a incerteza perpassa pela racionalidade limitada das pessoas (FILHO e CONCEIÇÃO, 2001). O conceito de custo de transação introduzido por Coase (1937) é aprofundado por North (1990). Esses custos são consequências das incertezas das transações. North (1990) os classifica em custos de *measurement* e *enforcement*. Enquanto o primeiro está relacionado com a dificuldade dos agentes em conhecer de fato o objeto da transação, o seguinte refere-se à incerteza sobre a propriedade do bem envolvido.

De acordo com Hodgson (2006), onde emergem coalisões comerciais, elas tomam qualidade de Estado para impor acordos e proteger propriedades. Num mundo de informações incompletas, altos custos de transação, relações assimétricas e agentes com visão limitada, são imprescindíveis as instituições para que os direitos sejam cumpridos. As instituições definem a estrutura de incentivo das sociedades e da economia. Elas são restrições concebidas que estruturam as interações humanas, sendo constituídas por restrições formais (regras, leis, constituições) e informais (normas de comportamentos, convenções e códigos de conduta auto impostos) e de suas características impositivas (NORTH, 1993). Para Hodgson (2006), as instituições tanto limita quanto possibilita comportamentos. A existência de regras implica restrições, No entanto, como as limitações podem abrir possibilidades: permitindo escolhas e ações que de outra forma não existiria. Por exemplo, as regras de linguagem nos permite comunicar, as regras de trânsito nos permite trafegar com mais facilidade e segurança e as leis podem aumentar nossa segurança.

North (1990) ainda afirma que os modelos institucionais tendem a auto reforçar-se, mesmo quando possuem deficiências. Os indivíduos de uma determinada sociedade tem mais facilidade de se adaptar às regras existentes do que tentar modifica-las. Quando o desenvolvimento toma certo rumo, a cultura organizacional, os costumes e os modelos mentais reforçam essa trajetória.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Para compreender melhor a abordagem de North é preciso diferenciar instituições de organizações. Se as instituições são as regras do jogo, as organizações são os jogadores. “*They are groups of individuals bound by some common purpose to achieve objectives*” (NORTH, 1990. p. 5). Dentre as organizações, North (1990) destaca três tipos: políticos (partidos, o congresso e as agências reguladoras); sociais (igrejas, clubes, associações atléticas); e educacionais (escolas, universidades, centros de treinamentos profissionais). A existência das organizações são reflexos das oportunidades geradas pela matriz institucional, que configura um quadro institucional num determinado momento. O conceito de matriz institucional é tratado nessa teoria como o conjunto de instituições existentes numa sociedade num dado momento. Para North (1991), a matriz institucional consiste numa rede interdependente de instituições e, conseqüentemente, organizações políticas e econômicas que são caracterizadas pelos seus ganhos crescentes, justificando a existência das próprias organizações, as quais são concebidas pelas oportunidades propiciadas pela estrutura institucional.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O DSC é uma técnica de processamento de dados qualitativos para a obtenção e descrição de opiniões ou representações coletivas colhidas pelo depoimento dos indivíduos de um grupo (LEFEVRE e LEFEVRE, 2006). O DSC é um processo sistemático, desenvolvido em etapas, que envolve o tratamento por uma série de operações sobre o material verbal coletado nas pesquisas com o intuito de apresentar um discurso ou conjunto de discursos coletivos advindo de declarações individuais. Permitindo assim expressar de forma qualitativa e quantitativa as opiniões de uma coletividade. Essa metodologia tem como fundamento a Teoria da Representação Social. Tal representação é fruto das variadas transformações que geram novos conteúdos. (MOSCOVICI, 2009). O discurso individual mostra não simplesmente uma concepção ou percepção singular do mundo, mas uma percepção compartilhada que constitui um discurso compartilhado e coletivo (GONDIM e FISCHER, 2009).

Para construir o Discurso do Sujeito Coletivo de cada grupo entrevistado, foi utilizado o *software DSCsoft2.0*. O *DSCsoft2.0*, assim como sua primeira versão, o *software QualiQuantSoft*, possibilita trabalhar com amostras bem selecionadas e relativamente grande de indivíduos (CARVALHO, 2007).

O roteiro das entrevistas foi elaborado contemplando três partes. A primeira refere-se à identificação do entrevistado e sua relação pessoal com a época da construção e os anos subsequentes. A segunda parte foi concebida com o intuito de fazer o entrevistado reconstruir a cidade durante as obras, ou seja, qual a realidade vivida pela comunidade com o grande fluxo de pessoas e investimentos que caracterizam o período de execução da obra. Na última parte, o entrevistado é convidado a analisar a influência da usina para a cidade no período depois da construção, a partir de sua concepção pessoal construída e sua avaliação do empreendimento para a estrutura socioeconômica da cidade de Peixe – TO.

Foram realizadas, efetivamente 23 entrevistas, dentre os quais, 9 entrevistados no grupo de atores políticos (prefeitos e ex-prefeitos, vereadores e ex-vereadores, secretários municipais e membro



OBSERVADR







do poder judiciário), 7 econômicos (empresários, comerciantes, agropecuaristas, associação de lojista e associação de barqueiros) e 7 sociais (religiosos, moradores, pioneiros, membros de clubes e diretores da escolas). No entanto, alguns entrevistados ficaram silentes diante de alguns questionamentos. O processamento das respostas foi feito conforme a pertinência da consideração do participante com os propósitos de cada questão. Dessa forma, os atores locais foram divididos por organizações: sociais, políticas e econômicas. Em conformidade com a abordagem institucional assim como feito por Oliveira, Piffer e Strassburg (2017). As entrevistas foram desenvolvidas no segundo semestre de 2018.

Após a realização das entrevistas com registros de áudio, foi feito a transcrição para ser lançado no software *DSCsoft2.0*. Inicialmente foi feito o cadastro da pesquisa, dos entrevistados e das perguntas. Em seguida foi feito o lançamento das respostas e ainda foi realizado o agrupamento dos entrevistados em três grupos: atores políticos, atores econômicos e atores sociais. Posteriormente, as respostas foram compiladas e selecionadas as expressões chaves de cada contribuição e, em seguida, as ideias centrais.

A partir das ideias centrais definidas em cada resposta, foi realizado o agrupamento por categorias devidamente denominadas. A quantidade de categorias depende das respostas de cada questão. A partir do próprio software *DSCsoft2.0* foi elaborado gráficos com as respostas por categorias e, a partir das expressões chaves, foi elaborado do DSC para cada categoria.

### Campo de Estudo

O Estado do Tocantins está inserido na região hidrográfica Tocantins-Araguaia, a qual, segundo a Agência Nacional de Águas (ANA), corresponde a 10,8% do território brasileiro e, segundo a ANEEL (2008), possuía 44% do potencial hidrelétrico aproveitado, 40% inventariado e 16% estimado, quando foi publicado pela agência o último atlas da energia elétrica do Brasil. De acordo com os dados da Secretaria de Planejamento do Estado do Tocantins combinado com os dados do BIG existem 7 CGHs, 13 PCHs e 4 UHEs em operação, com potencial hidrelétrico total de 2832,59 MW. Ainda conforme a SEPLAN (2015) existem três unidades em construção e 12 usinas projetadas, somando com as existentes chegará a um potencial hidrelétrico de 9162,79 MW. A Tabela 1 apresenta a relação das Usinas Hidrelétricas em operação no Estado do Tocantins e a Figura 1 apresenta a localização do município de Peixe -TO e a UHE Peixe Angical.

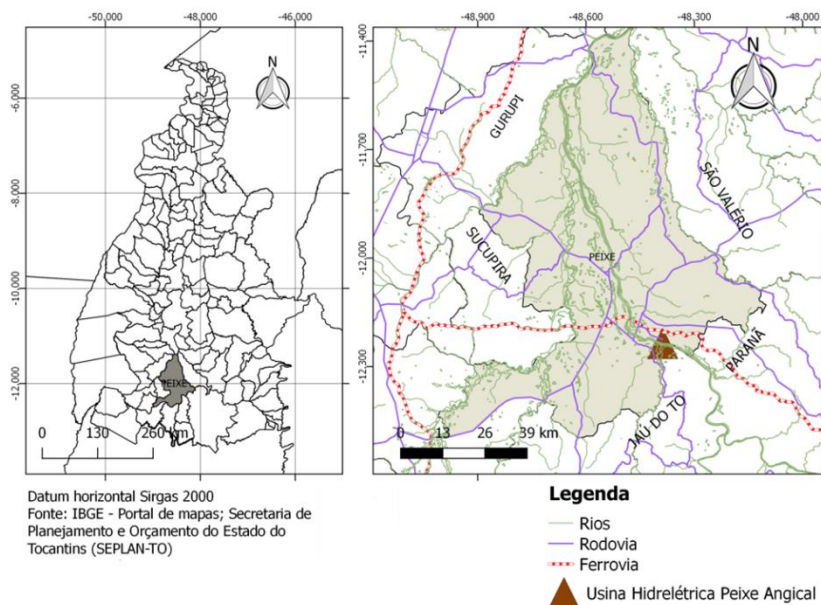
Tabela 1 – Usinas Hidrelétricas situadas no Estado do Tocantins

Nome	Tipo	Data Operação	Município	Potência Hidrelétrica (MW)
Estreito	UHE	29/04/2011	Aguiarnópolis	1087
Luís Eduardo Magalhães (Lajeado)	UHE	01/12/2001	Miracema do Tocantins	902,5
Peixe Angical	UHE	27/06/2006	Peixe	498,75
São Salvador	UHE	09/08/2009	Paraná	243,2

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Banco de Informações de Geração da ANEEL(2018).



Figura 1 – Localização do município de Peixe -TO



Fonte: Elaborado pelos autores.

O avanço da hidroeletricidade ocorreu provocando inegáveis impactos socioambientais em virtude do mecanismo adotado de grandes represamentos das águas dos rios e o deslocamento compulsório de comunidades. Esses impactos são vistos e abordados de maneira antagônica pelos defensores dos empreendimentos e os resistentes a eles. O processo de integração da UHE ao contexto regional é vivenciado pelos moradores em todas as fases desde as expectativas até a consolidação do empreendimento. Por isso, as percepções dos atores locais permitem compreender como a obra afeta o modo de vida de uma comunidade (VASCONCELOS e GARCIA, 1998).

## AS VOZES DOS MORADORES DE PEIXE – TO

Esta seção apresenta, por meio das falas dos atores envolvidos, os Discursos do Sujeito Coletivo (DSC) sobre como a UHE alterou o modo de vida da população peixense em seu período de construção e o legado deixado pelo empreendimento, após mais de uma década da conclusão das obras e início da operação. Esse Sujeito Coletivo, composto por atores políticos, econômicos e sociais, vivenciou desde a expectativa da chegada do empreendimento, passando pelo fervor da dinâmica em torno do canteiro de obras até entrada em operação da UHE.

### Análise do Discurso do Sujeito Coletivo – Parte I: O Viver em Peixe -TO

Das perguntas que compõem a primeira parte da entrevista extraíram-se os DSCs que dizem como era a vida antes da construção da usina e o que mudou depois. Como era viver aqui antes da construção da usina? Chegou-se a quatro categorias: Categoria A – uma cidade pacata; Categoria B – era melhor devido à natureza; Categoria C – não houve muita mudança; e Categoria D – a usina como diferencial. Dentre os participantes, dois não responderam em virtude de não terem vivenciado o período antes do empreendimento hidroelétrico. Dos 21 entrevistados que



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

responderam essa questão, 14 (66,67%) relatam que Peixe era uma cidade pacata, 2 (9,52%) declararam que era melhor devido a natureza, outros 2 (9,52%) acreditam que não houve muita mudança e 3 entrevistados (14,29%) definem a usina como um diferencial para o município

Percebe-se pelas respostas a este questionamento que a maioria remete ao período prévio à UHE se lembrando do estilo de vida pacata em Peixe. Em suas declarações são enfatizados o modo de vida das pessoas, quando todos se conheciam, não tinha violência, embora num contexto sem desenvolvimento. A seguir é apresentado o DSC – Categoria A – uma cidade pacata:

Era normal, tranquilo como sempre cidade de pequeno porte e poucos habitantes, a cidade toda vida foi uma cidade pacata, aonde as pessoas se conheciam, uma cidade que não tinha violência, as pessoas todo mundo amiga, então era muito bom viver na cidade de Peixe, embora, no que se refere à questão do desenvolvimento, era uma situação bem precária.

Era muito bom, você dormia com as portas aberta, não existia esse fluxo que temos hoje de droga, não existia violência, nessa época não tinha nada, só tinha mais gente humilde que era da própria terra.

Na categoria B, os entrevistados enfatizam a preservação da natureza de outrora, como fator relevante para o modo de vida das pessoas, atribuindo à existência da UHE a mudança na dinâmica dos mananciais. O DSC – Categoria B – era melhor devido a natureza foi definido com a seguinte fala: “Antes da usina, a gente tinha um certo privilégio, porque a pesca era melhor, os córregos todos tinham peixe, não secavam tanto, era bom em termos da natureza, mesmo não tendo a facilidade que tem hoje, era melhor por causa da natureza”.

Na categoria C, os entrevistados não acreditam que houve mudança no modo de vida das pessoas antes e depois da construção da UHE, defendendo que a construção do empreendimento não representa evolução na dinâmica socioeconômica do município. O DSC – Categoria C – não houve muita mudança, ficou da seguinte maneira:

Eu entendo que não houve muita mudança com a construção da usina, no nosso comércio que sempre foi um comércio fraco, continua sendo fraco, a pobreza, o nível de vida da nossa população mais carente continua como todo o Tocantins.

E por fim, na Categoria D, os entrevistados veem o empreendimento hidrelétrico como um fator diferencial para o modo de vida das pessoas. O DSC – Categoria D – a usina como diferencial é apresentado a seguir:

Todo mundo tinha uma expectativa na construção da usina, criou-se uma expectativa que as coisas aqui melhorariam, no tempo que começou a usina, foi aquela “muvuca”, aquele movimento e teve uma cidade que cresceu desordenada e favelada, teve benefício, mas teve também muitas coisas adversas à realidade que a gente pensava. A usina realmente foi um diferencial muito grande aqui.

A partir das respostas da pergunta nº 3 - Agora me fale o que mudou? – foi extraído quatro categoria de DSC: Categoria A – aumento da população; Categoria B – impactos sociais, problemas com drogas e prostituição; Categoria C – ênfase no movimento da época da construção,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

com a geração de empregos; Categoria D – impacto ambiental.

Dentre as respostas colhidas, 06 não foram consideradas em virtude do entrevistado se negar a responder ou por apresentar uma resposta difusa do propósito da questão. Dos 17 entrevistados que responderam essa questão, 6 (35,29%) compreendem que houve um aumento populacional mesmo após a conclusão das obras, 4 (23,53%) declaram que ficaram muitos impactos sociais relacionados a problemas com drogas e prostituição, 5 (29,41%) enfatizam o movimento gerado no período da construção com a geração de empregos e 2 (11,76%) fala dos impactos ambientais deixado.

Em concordância com os indicadores demográficos que apontaram um crescimento da população urbana em Peixe, o DSC da Categoria A, extraído das respostas analisadas, declara uma percepção do acréscimo da população, aonde muitas pessoas que chegaram para trabalhar nas obras da usina se estabeleceram em Peixe, constituíram famílias e se tornaram moradores da cidade. Essa percepção está intimamente ligada à resposta predominante da pergunta anterior. Afinal, o Sujeito Coletivo que antes vivia numa comunidade pacata, em que todos se conheciam e era muito tranquilo, agora convive com pessoas desconhecidas, das quais não se sabe suas origens, de quem são filhos, onde foi sua infância, ou seja, alterou as relações sociais preexistentes. A seguir é apresentado o DSC – Categoria A – aumento da população:

O que eu notei aqui que mudou muito foi em questão de hábitos inclusive culturais, foi que uma quantidade muito grande de pessoas que vieram em razão do empreendimento fixaram moradia na cidade. Houve um acréscimo muito grande populacional até por causa dos negócios de varejo que vieram em torno do empreendimento.

Na categoria B, os respondentes salientam os impactos sociais relacionados a problemas com drogas e prostituição, inclusive atribuindo diretamente à UHE e o fluxo migratório por ela gerado. Essa categoria do DSC possui certa relação com a categoria anterior, porém, com uma conotação mais negativa da concentração de pessoas e a ocupação desordenada do ambiente urbano. O DSC – categoria B foi assim elaborado:

É, após a construção da usina a gente tem alguns problemas com droga, com prostituição. A gente costuma falar assim que Peixe não é mais a Peixe que era antes, né? Em virtude de muita droga na cidade, são crianças que são usadas pra traficarem, inclusive aos redores das escolas, hoje em dia jovens, adolescentes não querem saber o que vai acontecer amanhã não, e por isso muita prostituição e etc.

Na categoria C, a fala do Sujeito Coletivo dá ênfase na geração de empregos durante as obras da UHE e o fluxo de pessoas no período, ressaltando aquilo que está fixado na memória coletiva, o grande movimento de pessoas e o fluxo de renda como nunca antes numa comunidade tradicionalmente pacata.

E na categoria D, os respondentes salientam os impactos ambientais deixados pelo empreendimento como fator determinante na mudança do modo de viver da comunidade, como o controle da vazão da barragem e, por consequência, do nível do rio.



OBSERVADR





## **Análise do Discurso do Sujeito Coletivo – Parte II: Sobre a Época da Construção da Usina**

O propósito da Parte II foi captar as percepções dos entrevistados sobre como foi o período que compreende a construção da obra, para tal foi definido as seguintes perguntas: Como era viver aqui durante a construção da usina? Como a economia da cidade de Peixe foi influenciada pela usina durante o período de construção? A prestação de serviços públicos foi impactada de alguma forma pelo fluxo de pessoas durante a construção da usina?

As respostas foram agrupadas em virtude da similaridade de abordagem entre as declarações constituindo uma única contribuição por participante, sintetizada na questão: Como era viver aqui durante a construção da usina? A partir das análises, chegou-se a três categorias de respostas: Categoria A – ênfase na quantidade de pessoas; Categoria B – ênfase na falta de estrutura e na insegurança; Categoria C – ênfase na circulação de dinheiro.

Dos 23 entrevistados que responderam aos questionamentos, 9 (39,19%) tiveram suas respostas selecionadas na categoria que deu ênfase na quantidade pessoas, 10 participantes (43,48%) compõem a categoria daqueles que deram ênfase na falta de estrutura e na insegurança e, em menor número, 4 dos 23 (17,39%) enfatizaram a circulação de dinheiro.

A categoria A – ênfase na quantidade de pessoas, os entrevistados destacam o fluxo migratório que alterou a vida da comunidade no período da construção da usina. Essa percepção, com a ênfase na dinâmica demográfica, está coerente com as respostas que predominaram a primeira parte da entrevista. O DSC extraído nessa categoria exprime a sensação do Sujeito Coletivo, demonstrando surpresa e apreensão frente a realidade vivenciada:

Agente via pessoa de tudo quanto é jeito, coisa que nós nunca tinha presenciado aqui o número de pessoa ocupando todos as casas que era baldia, esse tempo tudo foi ocupado, chegou um determinado momento que você alugava um quarto da sua casa, você morava em um quarto da sua casa e alugava o restante pelo tanto de pessoas que vieram. Isso aqui era o formigueiro. Isso aqui era gente 24 horas.

A categoria B – ênfase na falta de estrutura e na insegurança, as respostas apresentam certa semelhança com a categoria A, pois destacam também a alta migração ocorrida. Todavia, é pertinente a classificação, porque, aqui os entrevistados enfatizam os transtornos gerados pelo rápido aumento populacional e a carência ou deficiência da estrutura do município para receber aquele acréscimo de contingente e suas demandas.

E na categoria C – ênfase na circulação de dinheiro - estão aquelas respostas que destacam a circulação de renda no município, consequência da oferta de empregos, com certo entusiasmo pela oportunidade do momento. O comércio local viu sua demanda crescer a números inimagináveis para o porte da cidade, a demanda por moradia, serviços e lazer, inclusive com instalações de novos estabelecimentos comerciais.



### **Análise do Discurso do Sujeito Coletivo – Parte III: O Legado da Usina para a Cidade de Peixe**

A Parte III da entrevista foi elaborada com o intuito de captar a percepção dos entrevistados sobre o legado da UHE para a cidade de Peixe. As perguntas foram assim definidas: Em sua opinião, qual a importância da usina para a cidade de Peixe nos dias de hoje? Ou o(a) senhor(a) entende que a usina não tem muita importância para a cidade? Em sua opinião, o que a usina hidrelétrica representa para a cidade de Peixe atualmente?

Na última resposta analisada, envolvendo as perguntas mencionadas – foram extraídas 5 categorias de DSCs: Categoria A – A UHE representa arrecadação, porém há dúvidas quanto a capacidade da administração municipal na gestão dos recursos; Categoria B – A UHE representa arrecadação, mas carece de benefícios para a população; Categoria C – A UHE representa arrecadação, um patrimônio do município; Categoria D – A UHE representa arrecadação, mas também impactos ambientais; e Categoria E – A UHE não é importante e representa impactos ambientais sem benefícios para a população, apesar da arrecadação. Dos 23 entrevistados, 7 (30,43%) ficaram na categoria A, outros 7 (30,43%) na categoria B, 3 (13,04%) na categoria C, 2 (8,70%) na categoria D e 4 (17,39%) entrevistados na categoria E.

Em todas as categorias de respostas e nos DSCs elaborados a partir da fala dos participantes há a compreensão da importância da arrecadação advinda da UHE Peixe Angical em coerência com os indicadores, especialmente os incrementos no ICMS. Contudo, a cada categoria foi verificada uma abordagem diferente. A categoria A é caracterizada pela descrença na capacidade da gestão municipal, assim definido:

Peixe é um município que tem tudo pra dar certo. Porque nós temos água, nós temos terra, nós temos hoje a usina hidrelétrica que hoje é uma questão fundamental na vida das pessoas, nós exportamos energia pra fora. Embora eu acredito que os nossos administradores não têm tido inteligência pra retirar disso aí tudo aquilo que poderia transformar a cidade e o município do Peixe talvez na melhor do estado do Tocantins.

O Sujeito Coletivo demonstra uma compreensão razoável em relação ao repasse do ICMS para o município de Peixe em virtude da UHE em coerência com os indicadores econômicos. Contudo, a fala persiste na falta de capacidade da gestão municipal para fazer dos recursos uma melhoria significativa da qualidade de vida da população.

Na categoria B, os respondentes, mesmo ressaltando a importância da fonte de renda para o município, reclamam da falta de benefícios para a população peixense como, por exemplo, pagar menos pelo consumo da energia elétrica. A seguir a fala do DSC da categoria B:

É claro que pra gente enquanto... a galera reclama muito assim, pra nós enquanto cidadão de Peixe, nós não tivemos melhoria, por exemplo, em baixar nossa energia. Isso não impactou nada, ao contrário, a gente paga cada dia mais caro.

As declarações reportam a um anseio popular que acompanha as comunidades receptoras de empreendimentos hidrelétricos, a obtenção de benefício na conta de energia por ser região



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

geradora de energia elétrica. No entanto, o gerenciamento unificado da geração e transmissão de energia elétrica no Brasil através do Sistema Interligado Nacional agrega quase a totalidade da geração de energia e sua distribuição não distingue regiões produtoras de não produtoras. Em relação aos empregos, a percepção dos participantes é que a operação da UHE não oportuniza empregos aos moradores de Peixe, a não ser para funções relacionadas aos serviços gerais como a limpeza, sendo que os cargos de direção e técnicos, os funcionários residem em Gurupi, não agregando renda para a região.

Na terceira categoria do DSC, os entrevistados defendem a importância da UHE como um patrimônio do município ressaltando sua relevância enquanto geradora de energia elétrica e a principal fonte de renda para o município através do ICMS. A seguir o DSC da categoria C:

É o patrimônio que o município tem, é o caixa. A importância da usina hoje para o município do Peixe é o caixa do município, é quem mantém o município. O município do Peixe hoje é um assalariado da usina que sem a usina, ele não sobrevivia não, meu amigo.

Nessa fala, o Sujeito Coletivo apresenta suas considerações com certo entusiasmo em relação à UHE Peixe Angical, colocando inclusive o empreendimento numa condição de fonte mantenedora do município através do repasse do ICMS. Sobre a arrecadação do ICMS Lima et al (2019) constatou aumento da arrecadação nos municípios que receberam UHE e nos municípios adjacentes do estado do Tocantins.

Na categoria D, resposta com menor incidência, os entrevistados enfatizam os impactos ambientais verificados após a instalação da UHE mesmo reconhecendo sua importância enquanto fonte de renda para o município. A questão ambiental também prevalece no sentimento do Sujeito Coletivo, sendo mais relevante para aqueles que possuem uma relação constante com o rio como os pescadores, barqueiros ou proprietários rurais. Os impactos ambientais constituem uma realidade nos empreendimentos hidrelétricos, como elencado por Bermann (2007), especialmente a alteração do regime hidrológico do rio Tocantins com o qual a população convive estando a jusante da barragem.

E por fim, na categoria E, os participantes, embora compreendendo que a UHE gera arrecadação para o município, não acreditam que ela seja importante:

Pra cidade de Peixe não tem nenhuma importância, tem importância pro consórcio construtor que racha de ganhar dinheiro, nada mais do que captação de impostos, não vai além disso. Não tem nenhum projeto de relevância.

Nesse último DSC, há uma compreensão da UHE enquanto fonte de arrecadação para o município. O Sujeito Coletivo é enfático ao tratar da alteração do rio Tocantins e afluentes e redução da quantidade e diversidade de peixes para a pesca, desconsiderando a importância da geradora de energia elétrica no município.



OBSERVADR





## AS PERCEPÇÕES DOS ATORES LOCAIS E O INSTITUCIONALISMO

Foi constatado que o município possui uma deficiência histórica dos indicadores educacionais e de renda, ou seja, um percentual significativo da população está na condição de pobreza e com baixos níveis de instrução, caracterizando um contexto de carência no exercício da cidadania. A administração municipal não possui uma estrutura consolidada de gestão, muito sensível às mudanças de governo como a alteração dos conselhos municipais e predomina uma dependência econômica da administração pública, historicamente o maior empregador do município.

Esse cenário diante do volume de recursos advindo da UHE Peixe Angical, seja durante a construção com o expressivo número de empregos ou após o término com a elevação das receitas municipais, não permitiu uma diversificação das atividades econômicas e ocorreu uma acentuação da dependência econômica da administração pública, por meio da Prefeitura Municipal, aumentando absoluta e relativamente o número de empregos.

O que corrobora com as ideias de North (1990), que os modelos institucionais tendem a auto reforçar-se, mesmo quando possuem deficiências. Os indivíduos de uma determinada sociedade tem mais facilidade de se adaptar às regras existentes do que tentar modifica-las. Quando o desenvolvimento toma certo rumo, a cultura organizacional, os costumes e os modelos mentais reforçam essa trajetória.

E esses modelos mentais ficam evidentes na análise dos DSCs, pois se verifica um total distanciamento entre os atores locais e o centro das decisões. Demonstrando que não houve um envolvimento da população de maneira significativa na condução das negociações e que o processo se deu conforme a ordem de domínio do grupo empreendedor, detentor do poder político e econômico. E fica evidente ainda, na fala do Sujeito Coletivo, que há uma atitude passiva no processo de desenvolvimento, em que se espera do empreendimento hidrelétrico ou da administração pública as ações desencadeadoras de melhorias socioeconômicas.

Para Vignatti (2013), a integração dos empreendimentos hidrelétricos à região se consolidada em quatro fases: Fase I – “expectativa de mudanças”, em que a população tradicionalmente carente anseia pelo desenvolvimento prometido; Fase II – “vivendo a mudança”, ocorre durante a construção; Fase III – “acostumando com a mudança”, em que se inicia a produção de energia acompanhado da estabilização; e Fase IV – “hidrelétrica torna-se incorporada natural e aceita”, ocorre a integração do empreendimento à paisagem regional.

A particularidade do objeto de estudo da presente pesquisa é que a sede do município está a jusante da barragem, não configurando alterações relevantes em relação à paisagem regional na última fase da integração. Por isso, alguns DSCs apresentam indiferença em relação à UHE. No entanto, a importância do empreendimento como fonte de recursos para o município ficou comprovada nas vozes dos participantes, bem como alguns investimentos deixados pelo empreendedor e melhorias especialmente no sistema de saúde municipal.

Esse progresso tem um custo ambiental e alteração das relações sociais pré-existentes, como expressa os participantes, sendo significativa a desconfiança na administração municipal enquanto





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

responsável pela gestão dos recursos em prol da população. Isso é fruto de uma estrutura de gestão deficiente e que não contempla a participação popular e reforça que o processo de instalação do empreendimento hidrelétrico ocorre num contexto de profunda assimetria de informação entre o grupo empreendedor e a população local, que desconhece todo o contexto socioeconômico e ambiental que envolve a construção de uma UHE.

Essa assimetria é ainda mais relevante quando se trata de um município pequeno do interior tradicionalmente carente. E como ficou claro que a concentração dos recursos não conduz a evolução institucional, apenas o conhecimento, como o propósito da presente pesquisa, pode subsidiar o fomento de boas instituições para aperfeiçoar o desempenho econômico em situações semelhantes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve por objetivo analisar o discurso dos atores locais do município de Peixe, com relação à construção da Usina Hidrelétrica Peixe Angical. As falas permitiram uma compreensão além do meramente estatístico, captando o sentimento da coletividade. Como em relação ao modo de vida em que a fala predominante declara que Peixe era uma cidade pacata, em que todos se conheciam e não existia violência e após a instalação da UHE Peixe Angical houve aumento da população, fato que alterou as relações sociais pré-existentes.

Ao tratar do período da construção da usina, os participantes baseiam suas falas em três aspectos: no acréscimo da população, o que provocou certa apreensão na população tradicional com a quantidade de pessoas em busca de empregos; na falta de estrutura e na insegurança, destacando que os serviços públicos não estavam preparados para atender todo o quantitativo de pessoas, a sensação era de apreensão na convivência com os “barrageiros” e houve um aumento de drogas, prostituição e violência; e na circulação de dinheiro, o volume de emprego e o fluxo de renda elevaram a demanda do comércio, moradia, serviços diversos e lazer, oportunizando aos comerciantes locais um aumento de seus ganhos financeiros.

Quanto ao legado do empreendimento deixado ao município, os participantes ficam divididos entre os que destacam os impactos sociais e ambientais e aqueles que ressaltam a importância do empreendimento para o município de Peixe por meio de obras e projetos desenvolvido na cidade. Os participantes reconhecem o acréscimo da receita municipal com o advento da UHE. Contudo, em quantidade significativa, o DSC registrou um contexto de desconfiança da população em relação à capacidade da administração municipal na gestão dos recursos, na articulação junto aos empreendedores e na fiscalização das contrapartidas estabelecidas ao grupo empreendedor.

Para aqueles que se posicionam de modo contrário ao empreendimento suas falas se baseiam nos transtornos sociais como drogas, prostituição e violência, embora alguns reconheçam que são problemas de ordem nacional e não estaria necessariamente ligada à usina. E outros destacam os impactos ambientais como a alteração do regime hidrológico do rio Tocantins, a redução na quantidade e diversidade de peixes, a seca nas vazantes, etc.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Diante da perspectiva institucionalista, foi verificado que o município carece de uma estrutura consolidada de gestão, do envolvimento da população no processo de tomada de decisão e que a dependência da prefeitura municipal como empregador é usada como instrumento para fortalecer a base de apoio político, constituindo instituições ineficientes para que o município apresentasse um melhor desempenho econômico e reduzisse as desigualdades. Os aspectos institucionais apresentaram deficiências históricas e constituem os motivos da persistência de algumas carências como a infraestrutura municipal, o sistema educacional, a distribuição de renda e a participação popular na gestão municipal. Isso ficou evidente nas declarações expressas nos DSCs.

**Agradecimentos:** O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, referente ao Projeto N°1886/2017.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Atlas de Energia Elétrica do Brasil**. 3. ed. Brasília: Ministério de Minas e Energia; Agência Nacional de Energia Elétrica, 2008.

COASE, R. The Nature of the firm. *Economica*. n. 4, v.16, p. 386-405, 1937. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>. Acesso em: 28 ago. 2019.

FILHO, F. F.; CONCEIÇÃO, O. A. C. A noção de incerteza nos pós-keynesianos e institucionalistas: uma conciliação possível? **Journal of Economic Literature**, 2001. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200101324.pdf>. Acesso: em 22 abr. 2018.

FURNAS. **Usina hidrelétrica Peixe Angical**. Sistema Furnas de geração e transmissão. Publicado em 12 mai. 2007. Disponível em: [http://www.furnas.com.br/hotsites/sistemaFurnas/usina\\_hidr\\_peixe.asp](http://www.furnas.com.br/hotsites/sistemaFurnas/usina_hidr_peixe.asp). Acesso em: 07 mai. 2018.

GALA, P. A teoria institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, vol. 33, nº 2, abril-junho, 2003. p. 89-105. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/90-6.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2018.

GONDIM, S.; FISCHER, T. O discurso, a análise do discurso e a metodologia do discurso do sujeito coletivo na gestão intercultural, **Cadernos Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 9-26. 2009.

HODGSON, G. M. *What are Institutions?* **Journal of Economic Issues**, Vol. 15, n. 1, mar. 2006. Disponível em: <http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/whatareinstitutions.pdf>. Acesso em: 22 abr 2018.

LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A. M. C. O sujeito coletivo que fala. **Interface – Comunicação, Saúde e Educação**, São Paulo, v. 10, n. 20, p. 517-524, jul./dez. 2006.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

LIMA et al. Efeito pós-barragem nos municípios impactados por usinas hidrelétricas no estado do Tocantins. **Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais**, v. 10, n. 3, abr./mai. 2019.

MOSCOVICI, S. **Representações sociais**: investigações em psicologia Social. Trad. Pedrinho A. Guareschi. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 2009. 404 p.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press.1990.

NORTH, D. C. Desempenho econômico através do tempo. **Lecture to the memory of Alfred Nobel**, dezembro, 1993. Tradução de Antônio José Maristello Porto. Disponível em: [bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/8428/7177](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/8428/7177). Acesso em: 22 abr. 2018.

NORTH, D. C. *Institutions*. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1695541/mod\\_resource/content/1/North%20%281991%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1695541/mod_resource/content/1/North%20%281991%29.pdf). Acesso em: 23 abr. 2018.

OLIVEIRA, N. M.; PIFFER, M. STRASSBURG. UD. As vozes do território do Tocantins no processo de desenvolvimento regional. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 5, n. 2, p. 25-52, 2017.

SEPLAN – Secretaria de Planejamento do Estado do Tocantins. **Potencial Hidrelétrico**. 2015. Disponível em: [http://web.seplan.to.gov.br/Arquivos/download/ZEE/Estado\\_do\\_Tocantins\\_Mapas\\_A0\\_2015/Potencial\\_Hidreletrico\\_TO\\_2015.pdf](http://web.seplan.to.gov.br/Arquivos/download/ZEE/Estado_do_Tocantins_Mapas_A0_2015/Potencial_Hidreletrico_TO_2015.pdf). Acesso em: 27 abr. 2018.

SOARES, V. R. **Impactos sociais causados pela construção de hidrelétricas em populações ribeirinhas na zona da mata mineira**: o caso específico da Usina Hidrelétrica Candonga – Rio Doce/ Santa Cruz Escalvado – Minas Gerais. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais). UFJF. Juiz de Fora, 2009. Disponível em: <http://www.ufjf.br/graduacaocienciasocias/files/2010/11/IMPACTOS-SOCIAIS-CAUSADOS-PELA-CONSTRU%3C%87%3C%83O-DE-HIDREL%3C%89TRICAS-EM-POPULA%3C%87%3C%95ES-RIBEIRINHAS-NA-ZONA-DA-MATA-MINEIRA-V%3C%A2nia-Ribeiro-Soares.pdf>. Acesso em: 04 set 2016.

VASCONCELOS, M. A.; GARCIA, M. E. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**HABITAÇÃO SOCIAL COMO OPORTUNIDADE SOCIAL E A IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE IJUÍ**

**SOCIAL HOUSING AS A SOCIAL OPPORTUNITY AND THE IMPORTANCE FOR THE DEVELOPMENT OF THE MUNICIPALITY OF IJUÍ**

Patricia Rodrigues da SILVA<sup>1</sup>, Mariane Cristina Camargo FINKLER<sup>2</sup>,  
Airtton Adelar MUELLER<sup>3</sup>, Maria Margarete Baccin BRIZOLLA<sup>4</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem como tema compreender o que habitação social e quais os benefícios que oferecem para a sociedade para o desenvolvimento do município de Ijuí/RS, desta forma, contribuindo para as discussões sobre. A preocupação que se tem para com aqueles mais necessitados e a busca pelo direito à moradia digna, são ações que remetem muito o assistencialismo, tanto do governo como da comunidade, este tema surgiu com o intuito de demonstrar a realidade das moradias, e o quanto este fenômeno vem contribuindo para o crescimento regional dos municípios. Famílias que muitas vezes são despejadas de suas casas ou de assentamentos irregulares acabam passando necessidades e condições sub-humanas para sobreviver. A pesquisa é baseada no objetivo 11 da Agenda 2030 (ONU 2015), tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. O qual refere-se as Cidades e Comunidades Sustentáveis, e destaca a importância de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Entende-se que é a partir destas relações, estudando as contribuições dos programas Habitacionais, que se pode ingressar na busca de soluções e informação para melhorar as condições humanas e territoriais das cidades.

**Palavras-Chave:** Habitação social, Desenvolvimento local, Agenda 2030.

**Abstract:** This article has as its theme to understand what social housing and what benefits it offers to society for the development of the municipality of Ijuí / RS, thus contributing to the discussions about. The concern we have for those most in need and the search for the right to decent housing, are actions that refer a lot to assistance, both from the government and the community, this theme came up with the aim of demonstrating the reality of the houses, and how much this phenomenon has contributed to the regional growth of the municipalities. Families that are often evicted from their homes or from irregular settlements end up experiencing subhuman needs and conditions to survive. The research is based on objective 11 of the 2030 Agenda (UN

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UNIJUI; Bolsista Prosc/Capes. E-mail: [silva.pati\\_22@hotmail.com](mailto:silva.pati_22@hotmail.com).

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UNIJUI; Bolsista Unijui. E-mail: [mari\\_ane.rs@hotmail.com](mailto:mari_ane.rs@hotmail.com).

<sup>3</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade Livre de Berlim, Alemanha; Professor/pesquisador no Programa de Pós-graduação, Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/UNIJUI), Ijuí – RS, Brasil. E-mail: [airton.mueller@unijui.edu.br](mailto:airton.mueller@unijui.edu.br).

<sup>4</sup> Professora do PPGDR. PPGSAS e do Curso de Ciências Contábeis da UNIJUI; Doutora em Ciências Contábeis e Administração. E-mail: [marga.brizolla@unijui.edu.br](mailto:marga.brizolla@unijui.edu.br).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

2015), to make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable. Which refers to Sustainable Cities and Communities, and highlights the importance of making cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable. It is understood that it is from these relationships, studying the contributions of the Housing programs, that one can enter into the search for solutions and information to improve the human and territorial conditions of cities.

**Keywords:** Social habitation, Local development, 2030 schedule.

## INTRODUÇÃO

Tendo em vista que a desigualdade social deve ser uma preocupação constante do poder público e da sociedade em geral, é possível ver que há uma procura em atender necessidades das classes sociais menos favorecidas, sendo assim, surgem políticas públicas que se materializam em Programas de Habitação de Interesse Social.

Os indivíduos vivem em um mundo de instituições. Nossas oportunidades e perspectivas dependem crucialmente de que instituições existem e do modo como elas funcionam. Não só as instituições contribuem para nossas liberdades, como também seus papéis podem ser sensivelmente avaliados à luz de suas contribuições para nossa liberdade. Ver o desenvolvimento como liberdade nos dá perspectiva na qual a avaliação institucional pode ocorrer sistematicamente. (SEN, 2002, p. 168)

Considera-se neste trabalho o sistema habitacional, que vem beneficiando muitas famílias dando suporte na questão da moradia, dessa forma, o interesse pelo assunto torna muito relevante, já que muito se vê nas cidades, uma grande predominância de pobreza, e este olhar para os mais necessitados é inevitável.

O tema da pesquisa é Habitação Social como oportunidade social e a importância para o desenvolvimento do município de Ijuí. Nesse sentido, o primeiro item do trabalho apresenta uma contextualização histórica, e posteriormente a agenda das políticas pública para o desenvolvimento sustentável no aspecto da habitação como uma das prioridades para o desenvolvimento sustentável e urbano.

A preocupação que se tem para com aqueles mais necessitados e a busca pelo direito à moradia digna, são ações que remetem muito o assistencialismo, tanto do governo como da comunidade, este tema surgiu com o intuito de demonstrar a realidade das moradias, e o quanto este fenômeno vem contribuindo para o crescimento das cidades, desde o surgimento dos programas habitacionais até os dias de hoje.

Há décadas o sistema habitacional vem se transformando e buscando melhores formas de atender a questão da moradia aos mais carentes. Há um trabalho em conjunto com o poder público, de acordo com a Secretaria de Desenvolvimento dos municípios, pode se obter dados que venham demonstrar a realidade dos mais necessitados através do cadastro único e assim é possível promover ações que promovam assistências em determinada situação de cada família.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O Estado é ator político e jurídico determinante para promover transformações no âmbito político, social e econômico. Deve ser um Estado interventor, que produza políticas públicas em busca da efetivação de seu sistema jurídico, que crie normas e ordenamentos jurídicos que possibilitem maior igualdade e justiça social, que atue por meio de seus funcionários na busca da concretização da dignidade da pessoa humana. (DIAS, 2010)

As forças políticas, e assistenciais destinadas a famílias carentes, muitas vezes não dão conta da realidade, por isso o fato de estudos relevantes que trazem informações de como está sendo o atendimento aos mais necessitados é de extrema importância, mesmo sendo difícil ter uma visão do todo, mas é necessário fazer esforços para atingir a maioria das famílias, dependendo muitas vezes de recursos do governo e da vontade do poder público para atender esta realidade.

Francelin (2003) declara que é possível encontrar um estudo epistemológico para entender as problemáticas e os avanços do sistema habitacional que busca atender as famílias mais necessitadas. O autor corrobora ao destacar que se faz necessário compreender que existem “novas” estruturas disciplinares presentes no debate sobre a construção científica. Retratando os fatores que influenciam para a gestão das políticas públicas no atendimento das famílias mais carentes.

Segundo Hirano e Estenssoro (2006) “A construção de um sistema de oportunidades sociais potencializa o desenvolvimento humano através do processo de expansão da educação, dos serviços de saúde e de outras condições de vida humana.” No que diz respeito a moradia digna e de qualidade pode se dizer que é benefício de poucos obterem, pois, mesmo sendo um direito assegurado pela Constituição Federal a condição para se ter moradia no Brasil vai de encontro com as oportunidades sociais e ainda assim, muitas famílias que não possuem moradia estão em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social.

De Azevedo (1988) diz que o grande marco do surgimento de legislação e de políticas sociais no Brasil foi a Revolução de 1930. Pode se dizer ainda que com o passar do tempo o destaque e interesse que se deu pelos programas habitacionais foi se tornando cada vez mais visível. A busca pelo desenvolvimento, as compreensões destas prioridades retratam a importância das atitudes para garantir melhores condições de vida da sociedade, buscando uma forma de equacionamento das necessidades básicas e promovendo soluções para melhorar a qualidade de vida dos menos favorecidos.

Entende-se que é a partir destas relações estudando as contribuições dos programas Habitacionais, que se pode ingressar na busca de soluções e informação para melhorar as condições humanas e territoriais das cidades. O estudo, sobre os Programas de Habitação de Interesse Social retratam as contribuições que os beneficiados dos Programas obtiveram, buscando ainda identificar a realidade dos beneficiados retratando o quanto este Programa foi importante para a qualidade de vida dos beneficiados.

A questão da moradia digna e a importância dos Programas de Habitação por Interesse Social no período de 2009 a 2019 contribuem significativamente para o desenvolvimento socioeconômico do município de Ijuí, assim como trouxe benefícios visivelmente na estrutura e na comunidade, ainda pode se dizer que é um dos fatores a ser estudado e de extrema importância, para o



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

desenvolvimento regional, tendo como destaque o município de Ijuí, que vem crescendo e se desenvolvendo.

É neste contexto que o presente trabalho se justifica analisando os programas habitacionais realizado para gerar qualidade de vida à comunidade e a busca de programas para atender as famílias mais necessitadas no município de Ijuí quanto a moradia digna. Esta pesquisa será realizada junto a Prefeitura e entidades competentes.

É importante também analisar a estrutura do município, pois esta, está em constante desenvolvimento, onde se vê o crescimento populacional das cidades, em muitas vezes não há atendimento a todos que precisam e assim sendo, surge a desigualdade social como um fator preocupante para a sociedade.

Os avanços para melhorar as condições de vida da população é destaque nos tempos de hoje a preocupação com a questão da moradia é estrutural e social, pois é imprescindível uma coerência entre os dois fatores, assim, esse estudo poderá contribuir para os futuros programas e assistências a população de baixa renda entre outros.

Portanto, o surgimento e a deliberação dos programas que começaram a atender famílias a partir do ano de 2009, houveram ainda dificuldades e tendo em vista a problemática das instalações, pode se dizer que muitas famílias foram destinadas a apartamentos os quais foi de grande mudança para aquelas famílias. Atendimento este teve a finalidade daqueles adquirirem a sua moradia digna e de qualidade.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Apresenta-se a sustentação teórica da pesquisa, relativamente abordam-se os tópicos que serão estudados na dissertação, como a Trajetória das Políticas Habitacionais Brasileiras, Desenvolvimento local – regional, Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Humanos, Planejamento Municipal e desenvolvimento socioeconômico, Movimentos Sociais e Capital Social, Política Nacional de Habitação e Legislação dos Programas Habitacionais de Interesse Social.

### Políticas Públicas

Nas últimas décadas vem sendo registrado o aparecimento e o crescimento dos estudos em Políticas Públicas, em especial no Brasil, Trevisan e Bellen (2008) destacam esse novo fenômeno deve-se em grande parte pelas alterações históricas, políticas e econômicas vivenciadas pela sociedade brasileira assim encaradas pelos governos como um desafio, as quais se traduziram em modificações sobre a forma de compreender, formular e a avaliar suas próprias políticas.

Destaca-se que a função de avaliação sofreu deslocamentos teóricos-discursivos, desta forma tornando-se como ponto de partida a década de 1960 (TREVISAN E BELLEN, 2008). Seguindo ainda a reflexão dos autores A década de 1980 a avaliação pende para a função de alocação, alocação de recursos com base em critérios racionais do processo orçamentário.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Valle (2009) destaca a ideia de política pública de forma como uma decisão formulada por atores governamentais, sendo revestida de autoridades e sujeita a sanções, desta forma destaca-se que tal conceito antecipa o questionamento acerca dos legitimados a produzi-la. Seguindo na mesma linha Silva (2012) apresenta que para a correta associação da política pública ao acontecimento jurídico tem se por início preliminar de passagem o entendimento sobre as deliberações decretadas a partir de atores governamentais, a nortear as ações do estado.

Para definir política pública Aith (2006) destaca abordar a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações, compreendida com a consolidação do Estado Democrático de Direito e com a promoção e proteção dos direitos humanos. Portanto na formulação de políticas, a administração busca assumir o perfil de transversalidade entre os envolvidos da atuação popular e da administração tradicional, assim os tradicionais paradigmas que serviram de sustento a ação estatal já não são mais suficientes a caracterizar, nem a justificar plenamente atividade do estado contemporâneo (SILVA,2012).

Silva (2012), destaca que o sucesso de uma política pública se relaciona ao grau de conhecimento que se tem sobre o seu objetivo, o que busca maximizar a viabilidade da implantação de programas de ações governamentais, desta forma ao mesmo tempo que em sua eficácia está vinculada ao grau de articulações e seus atores.

## Políticas Habitacionais

De acordo com Koury et al. (2003) o levantamento documental da produção de habitação social no país no período de 1930 a 1964 apresenta que na época de Vargas em 1930, os Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAP’s e a Fundação da Casa Popular – FCP financiaram ou construíram mais de 140.000 unidades habitacionais, sendo que os dois órgãos implantaram, respectivamente, cerca de 279 e 143 conjuntos habitacionais em todo o país.

O que parecia estar em jogo naquele momento era estabelecer parâmetros para uma produção que conjugasse a qualidade urbanística e arquitetônica das unidades a um bom aproveitamento dos terrenos e a um custo relativamente baixo de construção, na perspectiva de possibilitar uma produção massiva de moradia, no âmbito das intenções de Vargas, que pretendia fazer da produção de habitação com recursos da previdência mais uma marca de sua atuação como protetor dos trabalhadores. (KOURY, 2003, p. 5).

Em 1972, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano – CNUMAH (Estocolmo)<sup>1</sup> que já preceituava essa ideia ao afirmar no Princípio 1 da Declaração de Estocolmo o qual dizia que, o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

Em consequência dos citados estudos e outros nesse sentido, a ONU criou em 1983 a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual foi presidida por Gro Harlem Brundtland, então Primeira Ministra da Noruega (ficou conhecida como Comissão Brundtland).



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Em 1992, realizou-se na cidade do Rio de Janeiro a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, onde essa nova forma de desenvolvimento foi amplamente aceita e difundida, passando a ser o objetivo da Agenda 21, aprovada na oportunidade, bem como um modelo perseguido pela grande maioria dos países signatários.

A pesquisa é baseada no objetivo 11 da Agenda 2030 (ONU 2015). Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. O qual refere-se as Cidades e Comunidades Sustentáveis, e destaca a importância de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Este objetivo apresenta que transformar significativamente a construção e a gestão de espaços urbanos é essencial para que o desenvolvimento sustentável seja alcançado. Um dos pontos relevantes ao estudo é a preocupação de que até 2030, o objetivo da Agenda visa garantir o acesso de todos à habitação segura adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas. “A história do homem é, segundo Marx Weber, a história de luta de classes, uma luta constante entre interesses opostos, embora nem sempre se manifeste socialmente sob a forma de guerra declarada”. (COSTA, 1987, p.74)

Assim pode-se dizer que o estudo colabora para esta realidade até os tempos de hoje, segundo, Costa (1987) o capitalismo surgiu na história quando por circunstâncias diversas, uma enorme quantidade de riqueza se acumula nas mãos de uns poucos indivíduos, interessados sempre em obter mais lucros.

## Desenvolvimento Local

Desenvolvimento local – regional, conforme Barquero (2002) pode ser visto como um novo paradigma de desenvolvimento, emergindo da organização das comunidades locais em torno de uma estratégia para a ação, em que essas têm uma identidade própria, que as leva a tomarem iniciativas para o fortalecimento de sua capacidade organizacional.

No entender de Durston (1999) a participação da comunidade, seu envolvimento em programas e projetos em prol do desenvolvimento regional, está intimamente ligada às características culturais da comunidade, à confiança, à organização social, enfim à acumulação de capital social.

Segundo Martins (2002), o termo desenvolvimento tem sido associado à noção de progresso material e de modernização tecnológica. O desenvolvimento, associado ao progresso material, decorre de uma visão positivista que somente o enxerga no crescimento de taxas e indicadores econômicos (MARTINS, 2002).

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento (SEN, 2002, p. 71).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O comprometimento social interage com a sociedade atual. A busca pela cooperação e pela solidariedade move muitos benefícios em razão de conquistar necessidades para os menos favorecidos. É importante destacar que existem as necessidades básicas, e que muitas famílias não possuem o mínimo para sua sobrevivência. Mesmo sendo em grandes cidades ou cidades menores, a pobreza é grande em muitas localidades.

O desenvolvimento local é, na verdade, um evento sui generis, resultante do pensamento e da ação à escala humana, que confrontam o desafio de enfrentar problemas básicos e alcançar níveis elementares e auto-referenciados de qualidade de vida na comunidade. É certo que compreender o desenvolvimento local requer, indispensavelmente, que se reflita sobre conceitos básicos que, em última análise, estão diretamente implicados no cenário formado pela própria dinâmica da vida e o ambiente de entorno (MARTINS, 2016).

O desenvolvimento local vai além do territorial; busca-se entender o todo, com a participação da sociedade para que aja melhorias em torno das necessidades das pessoas. Procura-se entender, também, o envolvimento dos sujeitos no enfoque da cidadania, mostrando que podem crescer conjuntamente. AGENDA 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS.

A Organização das Nações Unidas – ONU –, em 2015, teve como prioridade o lançamento da Agenda 2030. Esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade (ONU, 2015). Ela também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. A ONU reconhece que a erradicação da pobreza, em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.

A Agenda 2030 partiu dos chefes de Estado e de governos e altos representantes, os quais se reuniram na sede das Nações Unidas, em Nova York, de 25 a 27 de setembro de 2015, e deliberaram sobre os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Globais.

De acordo com a ONU, as áreas incluídas são:

- a. Oferecer a todos habitação adequada.
- b. Aperfeiçoar o manejo dos assentamentos humanos.
- c. Promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra.
- d. Promover a existência integrada de infraestrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos.
- e. Promover sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos.
- f. Promover o planejamento e o manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres.
- g. Promover atividades sustentáveis na indústria da construção.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

- h. Promover o desenvolvimento dos recursos humanos e da capacitação institucional e técnica para o avanço dos assentamentos humanos.

No contexto de um ambiente extremamente individualista, seguimos compreendendo que devem ser tomadas cada vez mais iniciativas em prol da comunidade para podermos ajudar na construção de um país melhor. Se cada um fizesse um movimento em prol de ajudar o próximo, seria diferente o que vivemos agora.

No Brasil tem sido crescente a participação da sociedade junto ao poder público na formulação, execução e controle de políticas públicas, fenômeno que veio a ser viabilizado por causa do processo de democratização do país (TENÓRIO, 2017, p. 20).

Agenda 2030 partiu dos Chefes de Estado e de Governo e Altos Representantes, os quais se reuniram na sede das Nações Unidas, em Nova York, de 25 a 27 de setembro de 2015, deliberaram sobre os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável globais. A Organização das Nações Unidas – ONU, em 2015 teve como prioridade o lançamento da Agenda 2030, esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade (ONU 2015).

A Organização das Nações Unidas também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.

Ainda, o objetivo supracitado da referida Agenda 2030 traz um compromisso, e também a importância de todo o sistema estratégico de planejamento, para a implementação e elaboração das ações a serem tomadas para as relevantes mudanças, a fim de assegurar um apoio coerente e integrado à sociedade.

A Agenda é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade. Também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável (AGENDA 2030).

## METODOLOGIA

A metodologia estabelece os caminhos e os métodos seguidos na realização do estudo. A pesquisa se caracteriza como sendo uma pesquisa aplicada, que conforme Silva e Menezes (2005, p.20), é a que “[...] objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais e tem inúmeras possibilidades de aplicação nas ciências sociais”.

Na busca de analisar como se o programa de habitação no município de Ijuí para a população as quais possuem necessidade de buscar por esses programas, a classificação da pesquisa quanto aos objetivos é descritiva a qual objetiva a descrição das características de determinada população, fenômeno ou estabelecimento das relações entre variáveis. Na visão de Trivinõs (1987), estabelece



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

que o pesquisador tenha uma série de informações sobre o que deseja investigar, descrevendo as características dos grupos relevantes, determinar as percepções de características de serviços. Essas investigações descritivas podem ser feitas com base nos procedimentos de estudo de caso.

Quanto a abordagem do problema, utilizou-se da pesquisa qualitativa, que de acordo com Martins (2004) identifica questões éticas, pois tem uma ligação devido à proximidade entre pesquisador e pesquisadores. Nas palavras de Oliveira (1997) a pesquisa qualitativa não tem a pretensão de numerar ou medir as unidades, esta pesquisa tem como objetivo situações complexas ou extremidades particulares.

No que se refere aos procedimentos é um estudo de caso, o qual é caracterizado por um estudo com aprofundamentos em um ou de poucos objetos, para poder ter um conhecimento mais amplo e detalhado. Desta forma Yin (2005) menciona que essa tipologia permite investigar um fato dentro do contexto da realidade e pode ser utilizado tanto como pesquisa exploratória, descritiva e explicativa.

Para tanto a pesquisa realizada se deu a partir de uma entrevista com perguntas abertas e fechadas de acordo com o cargo exercido pelos entrevistados, desta forma visando atender ao objetivo proposto. Desta forma os instrumentos utilizados foram análise documental e entrevista informal com questões abertas e fechadas.

A entrevista foi elaborada procurando analisar e conhecer o perfil dos participantes desta dos programas de habitação, tendo em vista mapear a percepção dos envolvidos no processo de habitação do município em estudo.

Neste estudo foi utilizada uma pesquisa com uma entrevista feita com os representantes das entidades envolvidas no processo de assentamentos humanos e políticas habitacionais no município de Ijuí, sendo esta entrevista realizada através de e-mails enviados para obter os resultados e apresentar este estudo.

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

A entrevista foi realizada via e-mail, por motivos de segurança em decorrência da pandemia que estamos vivenciando, desta forma foi enviado para a responsável pelo programa de habitação do município de Ijuí/RS, esta destacou as principais decorrências no município em relação as pessoas envolvidas com o programa de habitação.

Em um primeiro diagnóstico foi verificado quantos programas habitacionais estão disponíveis no município em estudo e quais são estes. Desta forma buscou-se identificar a partir do ano de 2009 até o momento, sendo assim os programas existentes são: PMCMV (Federal); Programa de Regularização Fundiária (tem contrapartida do município); Programa de Atendimento em Casos Emergenciais; Programa Benefício Aluguel Social (este já não cabe novos integrantes, permanecendo somente os que já estavam inicialmente). O quadro abaixo apresenta em quantitativos os beneficiados em no município de Ijuí.



OBSERVADR





Quadro 1 – Apresentação dos imóveis destinados as famílias em Ijuí

Localização dos imóveis	Quantidades de imóveis entregues
Resolução 460 FGTS federal /municipal	24 casas
Resolução 518 federal/municipal	114 casas
Emancipar estadual/municipal	20 casas
PAC 1/ Federal /Municipal : Condomínio Frida Heck	30 Apto
PSH Federal/municipal melhorias pulverizadas no bairro Luis Fogliatto	1860 Reformas
PMCMV/ PAC2: Pedreira	24 casas
PMCMV residencial Colmeia	400 Aptos
PMCMV residencial Julio Taube	176 Aptos
PMCMV residencial Minha Casa	240 Aptos
PAC 2 Residencial Pedreira	80 Aptos

Fonte: Os autores (2020).

Seguindo a entrevista com a representante dos programas foi questionado quantas famílias no total forma beneficiadas no município desde 2009 até o ano de 2019, desta forma destaca que foi 1.300 famílias entre apartamentos e casas novas, juntamente com as melhorias habitacionais as quais são proporcionadas as famílias as quais precisam de alguma reforma na casa, portanto pode se acrescentar que 30 casas forma de recursos próprio do município, estas que estão enquadradas nos casos emergenciais, de melhorias e também edificações completas.

Portanto umas das questões traz a forma de como é selecionado as famílias a serem beneficiadas, quais são as exigências para que estas possam se classificar para que possam ser beneficiadas com os programas dispostos pelo município. Diante do exposto o programa tem como critérios de avaliação das necessidades o MCMV (Minha Casa Minha Vida), também o município possui alguns decretos os quais são usados pra essa avaliação. Desta forma alguns dos critérios a serem avaliados são: baixa renda; chefe de família; área de risco; em situação de APP; famílias que tiveram que sair de suas residências com problemas de saneamento básico ou áreas de riscos.

O município de Ijuí busca com os programas e recursos do governo bem como os recursos próprios alocar as famílias com necessidades de forma que todos possam ter uma qualidade de vida no mínimo sustentável proporcionando de forma simples, porém onde todo tem o direito à moradia, para que possam estar amparadas em suas residências, assim diminuindo o número de pessoas sem “teto”.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Um das preocupações do município é o atendimento as políticas públicas ambientais, pois o município busca por essa melhoria de qualidade de vida de todos os munícipes bem como a preservação do meio ambiente. De acordo com Oliveira e Corona (2008) a educação ambiental tendo conhecimento dos valores que os sujeitos possuem diante do meio ambiente este será capaz de buscar novas propostas de que possam atingir grande parte da sociedade, assim buscando provocar mudanças mais efetivas as quais podem contribuir para a sustentabilidade socioambiental.

## CONCLUSÃO

O presente artigo tem como tema compreender o que habitação social e quais os benefícios que oferecem para a sociedade para o desenvolvimento do município de Ijuí/RS. Inicialmente foi realizada uma abordagem a partir de revisão bibliográfica para que se tivesse um maior conhecimento sobre o assunto tratado. Para este estudo foi realizado uma entrevista informal a qual foi encaminhada por e-mail devido a pandemia do COVID-19, para os respectivos responsáveis pelos programas habitacionais do município de Ijuí.

Destaca-se que o município em estudo se preocupa com o bem-estar das famílias que precisam de algum auxílio para que possam ter um mínimo de conforto, sendo assim os programas dispostos para a habitação são os mais diversos assim como apresentados acima. As famílias beneficiadas passam por seleção das suas necessidades as quais são julgadas para o recebimento dos imóveis, alguns imóveis são casas bem como apartamentos, dentre estes casos as famílias que já possuem suas residências, porém precárias tem-se o programa para reformas tornando a moradia apta para uma vida sustentável.

Diante do exposto a preocupação com as famílias alocadas em locais de riscos ou que devem ser liberados por serem do governo, possuem uma análise rigorosa a qual é feita para que possam ser realocadas mantendo assim uma qualidade de vida para todos.

## REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. **Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos.** São Paulo: Saraiva, 2006.

BARQUERO, Antonio V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização.** Porto Alegre: FEE/UFRGS, 2002.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade: Fapesp, 1998. 342p.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, n. 1, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1988. 168p.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

CASAROTTO FILHO, Nelson; PIRES, Luis Henrique. **Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local, estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

COSTA, Maria C. C. **Sociologia:** introdução à ciência da sociedade. 1. ed. Moderna, 1987.

DE AZEVEDO, Sergio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

DE MACEDO, Neusa Dias. **Iniciação à pesquisa bibliográfica.** Edições Loyola, 1995.

DE OLIVEIRA, K. A.; CORONA, H. M. P. A percepção ambiental como ferramenta de propostas educativas e de políticas ambientais. **Revista Científica ANAP Brasil**, v. 1 n. 1, 2011.

DIAS, D. M. D. S.; DE JUSTIÇA, Promotora. O direito à moradia digna e a eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista do Ministério Público do Estado do Pará**, v. 5, n. 1, p. 65-76, 2010.

FERREIRA, Regina F. C. F. **Autogestão e habitação:** entre a utopia e o mercado. 2014. 219f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

FRANCELIN, Marivalde Moacir. A epistemologia da complexidade e a ciência da informação. **Ciência da informação**, v. 32, n. 2, 2003.

GAZOLA, Patricia M. **Concretização do direito à moradia digna:** teoria e prática. Editora Forum, 2008.

GRISON, Antonio José. **Apresentação de trabalhos acadêmicos:** normas técnicas para o curso de Administração da Unijuí. Coleção trabalhos acadêmicos-científicos. Série textos didáticos. Ijuí: Unijuí, 2003.

HIRANO, Sedi; ESTENSSORO, Luis. Padrões de desenvolvimento e de oportunidade social na América Latina e no Leste Asiático. **Cadernos Prolam/usp**, v. 5, n. 9, p. 107, 2006.

KOURY, Ana Paula; BONDUKI, Nabil; MANOEL, Sálua Kairuz. Análise tipológica da produção de habitação econômica no Brasil (1930-1964). **V Seminário Nacional DOCOMOMO**, p. 1-23, 2003.

LOPES, L; CEBRI. **A sociedade civil global e o desenvolvimento pós-2015.** Rio de Janeiro: CEBRI, 2013.

MARGUTI, B. O.; ARAGÃO, T. A. Habitação e assentamentos precários no Brasil: trajetória e desafios para o alcance da justiça espacial. In: COSTA, M. A. **O estatuto da cidade e a habitat iii.**



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

MARTINS, Heloisa Helena T. de Sousa. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, v. 30, n. 2, 2004.

MINAYO, M. C. S. (org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 19º ed. Rio de Janeiro; Vozes, 1994.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. 2. Ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

PNUD. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. 2016. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/odm.aspx>.

PRANDI, D; MAXIMO, L; LIMA, M. **Corrigindo os rumos? Conflitos e contradições na conformação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas**. Artigo apresentado no SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA FACULDADE ASCES: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PÓS-2015, Caruaru (PE), 2015.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SEN, Amarty. **Desenvolvimento como liberdade**. 2. ed. São Paulo: Schwarcz Ltda, 2002.

SILVA, Rogério Luiz Nery da. **Políticas públicas e administração democrática**. Florianópolis: Sequência, n. 64, 2012.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TENÓRIO, Fernando G. **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. RAP. Rio de Janeiro: FGV. p.7-23, set/out. 1998.

TREVISAN, Andrei Pinttol; BELLEN, Hans Michael Van. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Rio de Janeiro, 2008.

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

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005



OBSERVADR







**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ZAMBERLAN, Luciano et al. Pesquisa em ciências sociais aplicadas. In: **Pesquisa em ciências sociais aplicadas**. 2014.



**OBSERVADR**





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**FORMAS DESCENTRALIZADAS E PARTICIPATIVAS DE GESTÃO DO  
DESENVOLVIMENTO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UMA ANÁLISE A LUZ DOS COREDES**

**DECENTRALIZED AND PARTICIPATIVE FORMS OF  
MANAGEMENT OF DEVELOPMENT AND PUBLIC POLICIES:  
AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF COREDES**

Rafael Rodrigo Wolfart TREIB<sup>1</sup>, Tarcio Ricardo THOMAS<sup>2</sup>,  
Edemar ROTTA<sup>3</sup>, Ivann Carlos LAGO<sup>4</sup>

**Resumo:** Este texto busca fazer uma análise dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) enquanto forma descentralizada de gestão e participação, como ferramenta auxiliar de política pública no cenário estadual. Pretende contribuir nas discussões referentes ao desenvolvimento e às políticas públicas. Trata-se de um estudo exploratório e de uma pesquisa de caráter qualitativo, com base na revisão bibliográfica. A revisão de literatura centra seu foco nos estudos sobre descentralização e desenvolvimento, Coredes e políticas públicas. Percebe-se que os processos de discussão do desenvolvimento com participação da sociedade e descentralização das ações do Estado são frutos da redemocratização da sociedade brasileira e são implementados, no Rio Grande do Sul, especialmente com a criação dos Coredes. Evidenciou-se que os Coredes, desde a sua criação, no início da década de 1990 tem se transformado em um fórum essencial nas reflexões sobre desenvolvimento regional, desigualdades microrregionais, planejamento territorial, gestão pública, políticas públicas e participação social. Os Planos Estratégicos de Desenvolvimento tem sido uma ferramenta essencial nesta atuação dos Coredes. A partir da década de 2010, muito em vista da crise econômica, da escassez de recursos e de uma onda neoconservadora, os Coredes têm experimentado certa descrença da sociedade enquanto instrumentos de descentralização e promoção do desenvolvimento. Enquanto espaços de participação social, ainda precisam avançar no sentido de incorporar instituições, extratos de classe, grupos sociais e indivíduos, criando estratégias e ferramentas viáveis e acessíveis à participação de todos.

**Palavras-Chave:** Desenvolvimento regional; Coredes; Políticas públicas; Participação social.

**Abstract:** This text seeks to make an analysis of the Regional Development Councils (COREDES)

<sup>1</sup> Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas - Mestrado, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), campus Cerro Largo. E-mail: [rafaelwolfart@gmail.com](mailto:rafaelwolfart@gmail.com).

<sup>2</sup> Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas - Mestrado, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), campus Cerro Largo. E-mail: [tarcio38@hotmail.com](mailto:tarcio38@hotmail.com).

<sup>3</sup> Doutor e Pós-Doutor em Serviço Social (PUCRS). Docente do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas - Mestrado, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). E-mail: [erotta@uffs.edu.br](mailto:erotta@uffs.edu.br).

<sup>4</sup> Sociólogo, Mestre e Doutor em Sociologia Política. Professor da UFFS - Cerro Largo. E-mail: [ivann@uffs.edu.br](mailto:ivann@uffs.edu.br).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

as a decentralized form of management and participation, as an auxiliary tool of public policy in the state scenario. It intends to contribute to discussions regarding development and public policies. It is an exploratory study and a qualitative research, based on the literature review. The literature review focuses on studies on decentralization and development, Coredes and public policies. It can be seen that the processes of discussing development with the participation of society and the decentralization of State actions are the result of the redemocratization of Brazilian society and are implemented in Rio Grande do Sul, especially with the creation of the Coredes. It became evident that the Coredes, since their creation in the early 1990s, have become an essential forum for reflections on regional development, micro-regional inequalities, territorial planning, public management, public policies and social participation. The Strategic Development Plans have been an essential tool in this performance of the Coredes. Since the decade of 2010, much in view of the economic crisis, the scarcity of resources and a neoconservative wave, the Coredes have experienced a certain disbelief in society as instruments of decentralization and promotion of development. As spaces for social participation, they still need to move towards incorporating institutions, class extracts, social groups and individuals, creating viable and accessible strategies and tools for everyone to participate.

**Keywords:** Regional development. Coredes. Public policy. Social participation.

## INTRODUÇÃO

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, COREDES, que nesse estudo utilizaremos sua sigla para mencioná-lo, são parte de uma política estatal de descentralização dos processos de discussão, planejamento, efetivação e avaliação do desenvolvimento regional. Representam espaços de participação das instituições e organizações da sociedade civil na elaboração das políticas públicas e na efetivação do orçamento público. Decorrem do amplo processo de redemocratização efetivado no Brasil a partir da década de 1980, que garantiu, na Constituição Federal de 1988 e na Constituição Estadual de 1989, a criação de instrumentos de participação e de controle social na gestão do Estado. Este texto visa refletir sobre o processo de criação dos Coredes e sua efetividade em relação à descentralização da gestão e do desenvolvimento.

A partir do início do século XX o mundo passou a conviver com situações tensas entre as quais pode-se destacar genocídios, destruição, possibilidade de aniquilação e conflitos armados entre países. As duas grandes guerras mundiais e a crise de 1929 ilustram o período histórico analisado por diversos historiadores entre eles Eric Hobsbawm (1995)<sup>i</sup>, porém, o pós-guerra não foi menos traumático, levando o mundo a uma divisão entre socialistas e capitalistas, liderados por duas potências mundiais: EUA e URSS, que seriam a base das relações sociais e econômicas até o final do século XX.

Até o término oficial da guerra fria na década de 1990 e a polarização impulsionada pela globalização, o mundo estava a analisar os próximos passos realizados pelas grandes potências, estas modificadas em virtude desse movimento. Na América Latina a maioria dos países, estavam vivendo ou tinham passado por experiências ditatoriais que levaram à redução de direitos e mudanças em suas políticas de desenvolvimento. Fausto (2001) destaca que, no Brasil, essa realidade não foi diferente, o que começou a ser modificada a partir das diretas já<sup>ii</sup>, que culminou



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

no processo de redemocratização, com a saída dos militares do poder, o restabelecimento das eleições diretas e a elaboração de uma nova Constituição, em 1988, consolidando o processo de estabelecimento de um Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido Allebrandt (2010) argumenta que o processo de redemocratização do Brasil caracterizou-se por dois pontos principais no plano político: o primeiro foi a consolidação do sistema democrático e representativo; e o segundo a implementação de instrumentos legais inseridos na Constituição Federal de 1988<sup>iii</sup>, que viabilizaram a instituição de formas que garantiam e auxiliavam a participação popular na gestão das políticas públicas, possibilitando a criação de um sistema que aliava a democracia com a participação social. Esse modelo já era conhecido no país anteriormente, mas estava isolado pela falta de leis e pelo regime de governo imposto.

A partir da Constituição de 1988, esse processo de descentralização é impulsionado com um conjunto de tarefas que se demonstram necessárias, e que antes eram assumidas pelo Estado, mas que, a partir de agora, passavam ao âmbito dos governos internos como o estadual e o municipal, mas especialmente na esfera municipal.

Quando nos referimos a formas descentralizadas de gestão, estamos analisando possibilidades de participação da sociedade nas decisões estatais, sejam estas em nível econômico, político, social ou cultural. Nesse sentido as atividades de governança ou a governabilidade do país teriam áreas em que as decisões tomadas iriam diretamente de encontro aos interesses das comunidades solicitantes.

Neste contexto, as reflexões em torno do desenvolvimento começam a superar o viés economicista e centralizador, passando a incluir a participação efetiva da sociedade na resposta às questões das desigualdades sociais e regionais, geradas pela dinâmica do mercado e pela ação (ou não ação) do Estado (FONSECA, 2014). As políticas públicas emergem como essenciais para esse “projeto” de descentralizar a gestão e o desenvolvimento e efetivar os índices de redução das desigualdades sociais e regionais (AVRITZER, 2008).

Dallabrida (2018) argumenta que neste período do final do século XX, o Brasil vivenciou uma reinvenção nas questões que envolvem a governança e a governabilidade. O estabelecimento de novas formas de relacionamento entre a sociedade civil, o Estado e o mercado, com ênfase em novas dinâmicas de participação civil e social, acarretou na criação de políticas públicas e estatais que possibilitassem o desenvolvimento regional aliado a novas possibilidades de gestão do desenvolvimento.

Allebrandt (2010) destaca que estas dinâmicas de participação são resultado de complexos processos de construção social de que participam os indivíduos/cidadãos, os grupos e as organizações, num sistema de relações de poder e de institucionalidade em espaços públicos de interação com o Estado. Não apenas para criar essas possibilidades, mas também definir de quem seria a responsabilidade de gerir essas dinâmicas, em um sistema de relações que contemplam poder e institucionalidade em espaços públicos que necessitam de interação com o Estado.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Apesar de que a estrutura organizacional da República Federativa brasileira não possua uma instância que seja intermediária entre o estado e o município, Bazzanella (2018) refere que, nos diferentes estados brasileiros, diversas experiências podem ser visualizadas em relação à institucionalização de espaços de discussão e construções de políticas de desenvolvimento, sejam estas nas esferas local ou regional. Assim, durante o final do século XX, os Coredes são criados no Rio Grande do Sul para contemplar a falta dessas instâncias e organizar a participação social.

Allebrandt (2010) afirma que os municípios e suas microrregiões, como são descritas pelos Coredes, são espaços propícios para que a Constituição seja efetivada a partir da participação. Os territórios e as relações de poder e de pertencimento nas decisões e de participação nos espaços públicos auxiliam a compreender essa questão. Porém, apesar de esses espaços serem ocupados, eles normalmente são utilizados para outros propósitos, seja para contemplar a legislação que obriga a sua existência, seja para manter relações de poder territoriais, não existindo como uma base para a descentralização de recursos e a redução da desigualdade.

Assim destaca-se a importância da descentralização da gestão e do desenvolvimento. Essa descentralização estaria nessa análise a partir da atuação da sociedade civil organizada nos Coredes, possibilitando a transferência de recursos para regiões normalmente desassistidas pelo erário público, criando, assim, possibilidades de desenvolvimento regional.

Boisier (2006) sugere que, para entender o processo de desenvolvimento regional, deve-se dar uma atenção especial a um conjunto de elementos que delimitam o âmbito do planejamento do desenvolvimento regional em termos de sistemas de organização econômica, de estilos de desenvolvimento e dos conceitos hoje dominantes sobre o desenvolvimento econômico.

Bandeira (2011) contextualiza que o estado do Rio Grande do Sul, está dividido territorialmente em 496 municípios autônomos que se constituem, juntamente com o Estado, em entes federados da República Federativa do Brasil. A partir da década de 1990 o Rio Grande do Sul organizou-se, tendo como referência as suas microrregiões de Coredes, institucionalizadas em 1994 por lei estadual que permitia aos municípios participar ativamente da distribuição de recursos e assim gerir o processo de desenvolvimento regional incitado pela Constituição de 1988. Inicialmente os Coredes eram organizados em 21 e atualmente se dividem no território gaúcho em 28 Coredes.

Nesse sentido este estudo busca fazer uma análise dos Coredes, enquanto forma descentralizada de gestão e de participação e como promotor na construção de políticas públicas para o desenvolvimento enquanto política pública no cenário estadual. Assim este estudo enquadra-se como pesquisa qualitativa e exploratória, que conforme Gil (2016) tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, visando explicitá-lo ou formular hipóteses para estudos futuros. Com relação aos objetivos, trata-se de uma pesquisa qualitativa que busca contribuir para a reflexão sobre a ação do Estado e da sociedade organizada nas dinâmicas de desenvolvimento.

Como estratégia metodológica foi realizada uma pesquisa bibliográfica, enfatizando os aspectos teóricos na questão do desenvolvimento e dos Coredes, tendo como base estudos de Allebrandt (2010), Rorato (2009), Felippi, Silveira e Allebrandt (2015), Cargnin (2014) e Munhoz (2007); e



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

pelos estudos de Melo (1998), Guinmarães (2002), Rodrigues (2010), Souza (2006), Stephan (1999) e Kerbavy (2001), na questão das políticas públicas.

As políticas públicas possuem o papel de solucionar problemas de caráter econômico e sociais, por vezes, influenciadas por pressões diversas. Ainda pode-se caracterizar como um conjunto de ações do governo que podem ou gerar efeitos específicos, buscando atender demandas da sociedade, podendo estabelecê-las por intermédio da participação da sociedade ou por atos administrativos da gestão governamental.

Assim este estudo será dividido em quatro partes. Na primeira delas a introdução, com os objetivos e recursos metodológicos. Na segunda parte uma análise sobre o surgimento dos Coredes no Rio Grande do Sul e suas perspectivas de funcionamento na gestão do desenvolvimento. Na terceira parte será abordada a questão das políticas públicas e, por último, as considerações finais.

## FORMAS DESCENTRALIZADAS DE GESTÃO E DO DESENVOLVIMENTO

Neste tópico se quer destacar basicamente duas questões: a primeira, centrada na conceituação dos termos gestão e desenvolvimento; e a segunda baseada no por que descentralizar a gestão e o desenvolvimento, indo ao encontro do desenvolvimento regional.

Na questão conceitual os estudos sobre desenvolvimento têm apontado uma polissemia em seu significado (SIEDENBERG, 2010), indo desde o simples crescimento econômico até definições mais complexas que incluem transformações na estrutura produtiva, no conjunto das relações sociais e nas dinâmicas do território (ROTTA, 2007). Assim, neste estudo, será utilizado o conceito de desenvolvimento regional, corroborando com a perspectiva descrita por Boisier (1989), que o analisa enquanto processo, no qual há um conjunto de elementos que delimitam o planejamento e tem como premissa as instituições e os recursos de que dispõe cada região. Pois possibilita uma análise mais detalhada do contexto regional, em sua dinâmica, perpassada por aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais, naturais, entre outros.

Muñoz (2007) destaca que, na metade do século XX, o debate sobre o desenvolvimento regional recebeu influência direta das principais correntes das chamadas teorias do desenvolvimento econômico. Ou seja, ocorreu uma transposição, muitas vezes direta, do debate internacional e nacional para a escala regional. Assim, surgiram as vertentes que partiam do cenário regional, seja criticamente, seja para reafirmar o caráter sequencial do processo de desenvolvimento.

Neto, Castro e Brandão (2017) argumentam que o tema do desenvolvimento regional, ou da questão regional, é um daqueles temas que encontram pouca ressonância nos assuntos da conjuntura econômica e política de uma nação. São assim, problemas que se constituem, em regra, no horizonte de longo prazo de uma nação ou região, não se estabelecendo como dinâmicas importantes entre os problemas a serem diagnosticados ou solucionados.

Muñoz (2007) argumenta que nas décadas de 1960 e 1970 o Brasil assistiu ao processo de descentralização geográfica das instituições governamentais de fomento, com a criação de bancos estaduais de desenvolvimento, que durou até a crise que levou ao fim do modelo de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

desenvolvimento substitutivo de importações. Ao longo dos anos 1980 e 1990, entretanto, o *locus* da busca de políticas e de instrumentos próprios de desenvolvimento e financiamento voltou a se descentralizar espacialmente, na medida em que regiões e municípios se organizaram para executar planos estratégicos bem como para criar fundos e instituições de microfinanças.

A gestão descentralizada aparece como possibilidade para que as desigualdades regionais sejam suprimidas a partir da integração administrativa desses territórios. Nesse sentido a não ocorrência da descentralização da gestão desses recursos poderia inviabilizar e aumentar as desigualdades ocasionadas nos grandes centros urbanos. Basicamente é o que acontece em algumas regiões ou até mesmo em alguns Coredes no Rio Grande do Sul. Nesse sentido há uma diversidade de autores ou centros de estudos que se dedicam ao tema, seja em relação ao Brasil, como Celso Furtado<sup>iv</sup>, Pedro Fonseca<sup>v</sup> e o OBSERVADR<sup>vi</sup>, seja no exterior, como abordado por Robert Putnam, Perroux e Rostow<sup>vii</sup>.

Nesse sentido Dallabrida, Büttenbender e Birkner (2011) afirmam que a descentralização, enquanto estratégia para a melhoria na gestão pública, é um conceito antigo, visto que documentos internacionais destacavam esse assunto no início da década de 1960. No entanto, de forma mais efetiva, é a partir da Constituição de 1988 que o Brasil prevê a execução de diferentes práticas de gestão de políticas públicas, compartilhadas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, principalmente, através da criação de conselhos gestores nos municípios.

Cargnin (2014) destaca que no Brasil, desde o final dos anos 1930, as iniciativas de planejamento e implementação de políticas de desenvolvimento estiveram associadas a preocupações com a ocupação dos vazios territoriais e, em alguma medida, com a redução das desigualdades regionais. De forma específica, as políticas regionais estiveram no centro da agenda nacional entre as décadas de 1950 e 1970, passando por um enfraquecimento paulatino durante toda a década de 1980 e culminando com sua derrocada nos anos 1990.

Rorato (2009) destaca que, no Rio Grande do Sul, a Constituição Estadual de 1989, em seu artigo 16, seguindo as diretrizes contidas na Constituição Federal, atribuiu ao Estado a competência de, mediante lei complementar, instituir região metropolitana, aglomerados urbanos e microrregiões, visando o planejamento e a execução de funções públicas de seu interesse. Apesar de a Constituição Federal prever a instalação de instâncias regionais, estas não foram definidas como instâncias de administração pública, como os Estados e Municípios.

Nesse sentido Allebrandt (2010) argumenta que a Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, foi promulgada com o intuito de consolidar direitos e prever, em diversos dispositivos, a participação do cidadão na formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Assim os artigos 198, 204 e 206 da Constituição deram origem à criação de conselhos de políticas públicas em diversas áreas e nos âmbitos dos três níveis de governo. A partir disso houve uma multiplicação de conselhos, em diferentes esferas, setores e áreas temáticas.

Entre os compromissos que a Constituição de 1988 estabeleceu, estava o de restaurar a Federação. Esse processo ocorreu através da descentralização político-administrativa e do fortalecimento da



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

democracia, por meio do empoderamento das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas. Porém isso ainda está longe de efetivar-se na prática, por uma série de motivos, sejam eles teóricos ou práticos (BRASIL, 1988).

Neste aspecto Bandeira (1999) destaca a importância da participação da sociedade civil na promoção do desenvolvimento indiferente da escala, apresentando alguns argumentos que demonstram esta importância. O primeiro argumento ressalta a importância da consulta aos membros da sociedade, desde a concepção e elaboração, até a implementação e avaliação de programas e projetos que visem à promoção do desenvolvimento. No segundo o autor destaca a importância da atuação da sociedade na vida pública para que se construa uma boa governança e um desenvolvimento participativo saudável. O terceiro vincula a participação à acumulação de capital social que se constitui em importante fator explicativo das diferenças regionais quanto ao nível de desenvolvimento. O quarto aborda a importância do capital social para a implementação de Políticas públicas e para o fortalecimento da competitividade sistêmica de uma região e a quinta e última argumentação identifica a importância da participação na formação e consolidação das identidades regionais. A partir da análise dos argumentos de Bandeira podemos verificar que a participação é a base para a sociedade e seus projetos de desenvolvimento, estejam estes em quaisquer esferas.

No que se refere especificamente aos conselhos regionais, Muñoz (2007) destaca que a experiência dos conselhos tem evidenciado que o envolvimento da população, diretamente, ou através de representantes das principais entidades da sociedade civil, auxiliam a garantir um caráter mais democrático à gestão do processo de desenvolvimento, possuindo potencial para interferir no *modus operandi* da máquina pública e assim nos governos, seja estadual ou municipal.

Dessa forma percebe-se a importância da participação da sociedade na consolidação da descentralização, seja da gestão ou do desenvolvimento, possibilitando repasses à administração local e aos conselhos para dinamizar a alocação dos recursos, tendo assim um papel fundamental na organização social assegurada na Constituição. No próximo tópico, com a abordagem dos Coredes será contextualizado como a gestão e o desenvolvimento regional estão interligados.

## CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Neste tópico apresenta-se, de forma sintética, como ocorreu o processo de criação dos Coredes, a constituição de seus objetivos e prioridades de ação, visto que há literatura consolidada em torno dos mesmos<sup>viii</sup>.

Os processos de participação da sociedade e a descentralização da gestão pública foram sendo introduzidos de forma gradativa a partir da metade dos anos oitenta do século XX, concomitantemente ao processo de redemocratização, que esteve em curso no Brasil conforme já destacado no capítulo anterior. Oliveira (2017) reitera que o estado do Rio Grande do Sul se destaca dentre os outros entes federados em razão de sua trajetória de mobilização social em prol de demandas regionais. Os desequilíbrios verificados nas questões políticas e do desenvolvimento levaram à criação de instituições públicas que atuavam na questão do diálogo e articulariam as demandas regionais. Essas instituições foram se aperfeiçoando ao longo do tempo, fazendo com



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

que o estado do Rio Grande do Sul tivesse um diferencial em suas ações de combate às desigualdades regionais.

No âmbito estadual, Cargnin (2014) afirma que “o debate em torno da descentralização e da regionalização da gestão pública e do planejamento, com ênfase na participação da sociedade organizada”, vai entrando nas pautas governamentais e assim refletindo as suas ações nos planos e também nas ações dos Governos. Um dos primeiros governos a se dedicar a essa questão foi o de Pedro Simon, no final da década de 1980, através do Programa Estadual de Descentralização Regional (PEDR) e do Programa dos Polos Regionais da nova Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia (PRCTs). A partir disso a Assembleia Constituinte do Estado do Rio Grande do Sul possibilitou novas condições estatais e regimentares para que a regionalização e descentralização ocorressem, ao determinar, conforme a Constituição Estadual de 1989, em seu Art. 167, ao que “a definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do governo do Estado e da sociedade civil” (RIO GRANDE DO SUL, 2019, p. 79).

Assim a ideia dos Coredes iniciou sua operacionalização no ano de 1991. Allebrandt (2010) argumenta que o governo de Alceu Collares apoiou a ideia da descentralização e desenvolveu estudos para formular uma proposta operacional para os conselhos, pois esta ainda não existia, fazendo assim com que houvesse legislação que definiria como os conselhos seriam estruturados e como se manteriam. Dessa forma nas regiões os segmentos passam a se organizar a partir de reuniões e seminários, buscando compreender o processo e buscando influir na formatação e dinâmica de funcionamento, numa intensa mobilização em seminários que reuniram parcelas significativas da população local.

Felippi, Silveira e Allebrandt (2015) destacam que os Coredes – Coredes, foram criados, para serem um fórum de discussão, decisão e integração de políticas, ações, lideranças e recursos orientados ao desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul, no contexto histórico de redemocratização brasileiro, quando ocorrem diversos eventos significativos em nosso país. Primeiramente a luta pela volta das eleições diretas. Depois, a eleição ainda indireta de Tancredo Neves para a presidência da República, o qual veio a falecer, deixando o cargo para o então vice-presidente José Sarney. Soma-se ainda a promulgação da nova Constituição Brasileira, em 1988; a primeira eleição direta do país após vinte anos de ditadura militar, em 1989; e o impeachment do Presidente da República Fernando Collor de Melo, ocorrido em 1992. O final da década de 1980 e a primeira parte da década de 1990 foram muito promissores, mas também muito conturbadas em termos da questão política para o país.

Souza e Silveira (2015) corroboram afirmando que nesse período, a sociedade rio-grandense, buscava não só garantir os direitos adquiridos, mas também poder usufruir dos seus direitos e deveres advindos da participação popular, também expressos nas Constituições federal de 1988, que destaca em seu art. 1º - parágrafo único: “Todo o poder emana do povo”, e na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989, em seu art. 149, § 8, o qual prevê a compatibilização dos orçamentos anuais e da lei de diretrizes com o plano plurianual, juntamente com sua regionalização no intuito de reduzir as desigualdades sociais e regionais.



OBSERVADR

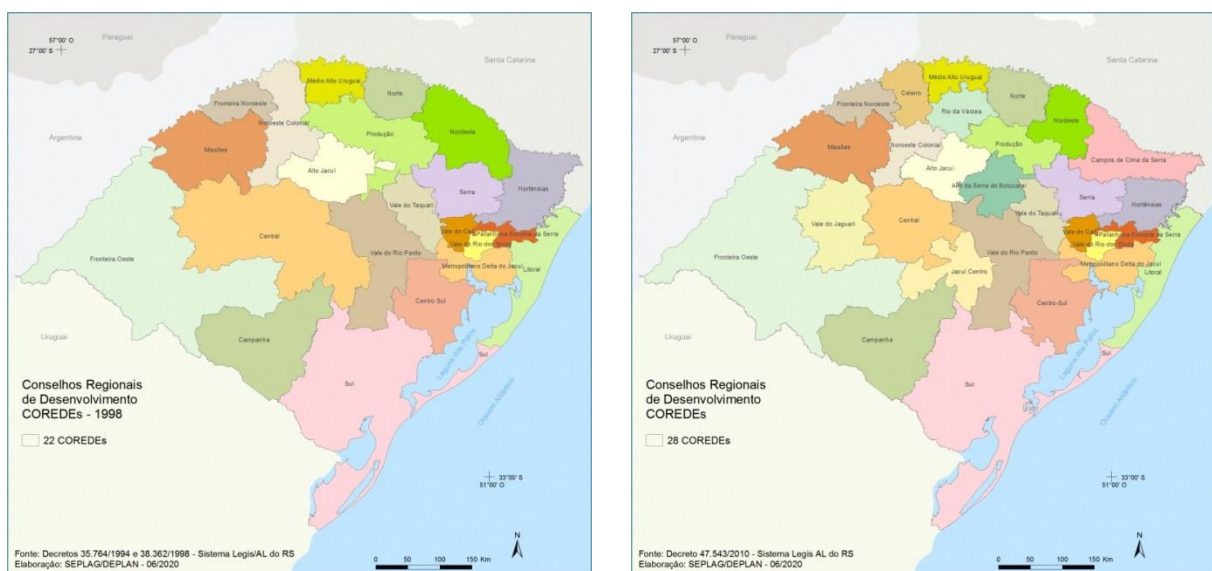




Gradativamente o território do Rio grande do Sul foi sendo organizado em Coredes. Felippi, Silveira e Allebrandt (2015) destacam que no final de 1994 eram 21, quando, sob o governo de Alceu Collares, foi aprovada a Lei que institucionalizou os Conselhos no estado. Em 1996, com a criação do 22º COREDE todo o território estava organizado em Coredes. A partir de 2002 houve um movimento de fragmentação dos Coredes, com a divisão de Coredes maiores. Foi aí que se deu a criação do COREDE Alto da Serra do Botucaraí, seguido do COREDE Jacuí Centro, em 2004, e, em 2006, foram criados os conselhos de Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea. Assim como em 2008, são criadas as regiões do Vale do Jaguari e Celeiro e o Estado passa a contar com 28 Coredes.

Na imagem abaixo, pode-se visualizar a evolução geográfica dos Coredes no Rio Grande do Sul nos anos de 1998 quando eram 22 Coredes e no ano de 2009 em sua configuração atual quando eram 28 Coredes.

Imagem 1 e 2 – Os Coredes no Rio Grande do Sul em 1998 e em 2009



Fonte: Rio Grande do Sul (2019).

De acordo com Büttgenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011) o enfrentamento das desigualdades e desequilíbrios econômicos e sociais das regiões, no estado do Rio Grande do Sul, são sustentados pelos objetivos principais dos Coredes:

A promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a integração dos recursos e das ações do Governo e da região; a melhoria da qualidade de vida da população; a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo à permanência do homem em sua região; e a preservação e recuperação do meio ambiente (COREDES RS, 2010 p.17-19).

Felippi, Silveira e Allebrandt (2015) argumentam que os principais objetivos dos Coredes são: I - formular e executar estratégias regionais, consolidando-as em planos estratégicos de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

desenvolvimento regional; II - avançar a participação social e cidadã, combinando múltiplas formas de democracia direta com representação pública; III - constituir-se em instância de regionalização das estratégias e das ações do Executivo, Legislativo e Judiciário do Rio Grande do Sul, conforme estabelece a Constituição do Estado; IV - avançar na construção de espaços públicos de controle social dos mercados e dos mais diversos aparelhos do Estado; V - conquistar e estimular a crescente participação social e cidadã na definição dos rumos do processo de desenvolvimento gaúcho.

Os Coredes têm constituição jurídica própria em cada região. O funcionamento ocorre por meio da participação, discussão e deliberação em reuniões e assembleias, que são realizadas de forma ordinária ou extraordinária, em conformidade com o estatuto social próprio de cada Conselho (BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2011).

Assim, os Coredes representam para a democracia, uma experiência interessante de descentralização do planejamento de obras e de gestão dos recursos arrecadados e, cujo objetivo é ampliar o desenvolvimento das regiões, para assim reduzir as desigualdades visualizadas há séculos no estado. Nesse sentido, os Coredes são compreendidos como um fórum de discussão, no qual as decisões a respeito de políticas públicas e ações que visam o desenvolvimento regional, tornando-se um projeto necessário para as regiões.

## POLÍTICAS PÚBLICAS

De modo geral, políticas públicas são as ações (ou não ações) emanados do Estado, de forma direta ou por delegação, de maneira centralizada ou descentralizada, para a resolução de demandas provenientes da sociedade. “Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil” (BONETI, 2011, p. 18). A inter-relação entre os grupos no ambiente em que as pressões são exercidas de forma recorrente e alternada pressionam as ações do Estado que direciona suas atividades diante da realidade social existente, definindo os investimentos para equacionar as demandas e neutralizar/atenuar as pressões sofridas, atendendo as áreas prioritárias expostas por essas forças.

O interesse pelo estudo das políticas públicas tornou-se expressivo, no Brasil, a partir da década de 1980, impulsionado pela transição democrática. Melo (1998) refere que esse fato se relaciona a um processo de deslocamento na agenda pública ocorrido entre as décadas de 1970 e 1980. Durante os anos 1970, a agenda pública se estruturou em torno de questões relativas ao modelo brasileiro de desenvolvimento, onde a discussão limitava-se aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade que conduzia o projeto de modernização conservadora do regime ditatorial. Na década de 1980, com o processo de redemocratização, passaram a ser centrais as questões relativas aos arranjos institucionais, tais como a descentralização, a participação, a transparência e a redefinição do mix público-privado nas políticas públicas. A essa transformação da agenda seguiu-se uma redescoberta na agenda de pesquisas das políticas municipais e da descentralização.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

De acordo com Silva et. al. (2017) a descentralização das atribuições do Estado se acentuou a partir da metade da década de 1990, período em que o país passava por uma crise de governabilidade, sendo esta ainda, incitada pelos processos de globalização, os quais passaram a exigir do Estado novos comportamentos para satisfazer as demandas sociais por meio da busca pela viabilização de bem-estar, segurança e justiça, fatores que compreendem o tripé para a promoção do bem-comum.

Rodrigues (2010) acrescenta que a dinâmica das políticas públicas requer duas avaliações: uma análise sobre como as decisões são tomadas e outra sobre o poder que o Governo possui para prevenir uma situação. Assim, as políticas públicas devem ser explicadas baseando-se em diversos enfoques, consubstanciados pelos múltiplos vetores que a fundamentam. O processo sistemático do desenvolvimento das políticas públicas pode ser caracterizado pelos seguintes estágios: definição da agenda, formulação, implementação e avaliação do programa. De acordo com esse modelo, políticas públicas são estruturadas como um processo, o qual reúne um conjunto de atividades e etapas, visando o alcance de demanda (SOUZA, 2006).

Desta forma, a associação entre Estado e políticas públicas demanda a definição da forma de política a ser utilizada e da prévia da área em que serão extraídos os recursos financeiros para sua implementação, além do estabelecimento de negociações a fim de preparar o cenário político e o ambiente econômico para a aceitação de uma política. A etapa de formulação constitui-se, portanto, em uma fase em que há a manutenção dos apoios políticos visando à aprovação e legitimação de uma política pública. A fase da implementação contém a aplicação da política através do Governo, de forma direta ou por delegação, que, posteriormente, torna-se objeto de avaliação (SILVA et. al., 2017).

Na questão envolvendo os seus resultados, analistas defendem que os processos de descentralização podem ser responsáveis por melhorias na eficiência alocativa e na equidade, ao mesmo tempo em que tendem a ampliar a participação comunitária e a transparência. A Constituição brasileira de 1988 instituiu um processo de descentralização dos serviços públicos básicos mediante a definição de macro responsabilidades. A partir de então, cada área necessita desenvolver os mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental de modo a colocar em prática os pressupostos constitucionais (CAVALCANTE, 2011).

Souza (2006) observa que após o processo de avaliação, ainda pode compor o ciclo das políticas públicas a etapa de extinção de políticas. A extinção da política pública pode ocorrer em três situações: quando sanados os problemas que originaram a política, momento em que a política alcançou o objetivo geral; quando o arcabouço legal que embasava a política é identificado como ineficaz; ou quando o problema não é mais tido pelos atores ou pela opinião pública como prioridade, deixando de fazer parte da agenda de intervenções necessárias do Estado, através de políticas públicas.

Para Guinmarães (2002) na discussão sobre políticas públicas torna-se relevante entender a estrutura das políticas públicas, bem como seus modelos de descentralização. A descentralização é concebida como ruptura de um vínculo hierárquico pré-existente e relaciona-se basicamente à ideia de competências exclusivas. Nesse caso, descentralização implica a ausência de intervenção



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

de qualquer outro órgão ou instância.

No plano político–institucional, a descentralização é entendida como a desvinculação do poder público, através de diversas modalidades, que vão de uma simples desconcentração de atividades até a descentralização de poder decisório, ou seja, da transferência de competências ou poderes do centro para a periferia. Neste plano, conforme Guinmarães (2002) é possível identificar três dimensões complementares: a administrativa, a social e a política.

Na dimensão administrativa, a descentralização refere-se à delegação, ou seja, à transferência de competências e de funções entre unidades, entre esferas de governo ou entre órgãos. Esta concepção de descentralização é justificada em função da necessidade de se buscar maior eficácia na gestão pública, eliminação de intermediações burocráticas e possibilidade de um contato mais próximo com o cidadão, o que geraria maior fidelidade às demandas sociais e melhor adequação da administração ao cumprimento de seus objetivos. Assim, a descentralização facilita a relação do usuário com o Estado, simplificando a tramitação burocrática e permitindo canalizar cada demanda de forma mais singularizada e mais adaptada às suas especificidades, facilitando a relação e o acesso do usuário.

Na dimensão social, a descentralização traduz-se como participação social na gestão pública. Trata-se de uma passagem de parcelas de poder, competências e funções, segundo o caso, da administração pública para a sociedade civil. Pode ocorrer sob diversas formas e com diversas combinações. Desse modo, a descentralização é tratada como estratégia de capacitação de grupos sociais para decidirem sobre problemas da gestão pública local, seja estruturando formas institucionais capazes de expressar a vontade coletiva nas instâncias de tomada de decisão, seja como forma de possibilitar à população exercer funções de fiscalização e controle sobre a gestão dos serviços públicos.

Na dimensão política, a descentralização é uma forma para redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos. Baseia-se na concepção de que a descentralização afeta as relações de poder e introduz novos conflitos nas relações entre esferas de governo e na distribuição de poder e bens entre diferentes grupos na sociedade. Este entendimento fundamenta-se no conceito de descentralização enquanto processo político e é justificada como estratégia para democratização do poder, através da ampliação dos níveis de participação cidadã com vistas à melhoria da eficiência da gestão pública.

Além dessas dimensões, a descentralização pode também ser concebida como estratégia para o estabelecimento de modalidades de parcerias com os setores sociais, assim como de transferência, para o setor privado, da execução de tarefas antes consideradas de competência exclusiva do setor público. Esta concepção de descentralização é justificada pela necessidade de se reverter práticas paternalistas de Estado, através da democratização da gestão pública e da eliminação de intermediações burocráticas, criando novas possibilidades institucionais de participação da população organizada na prestação de serviços públicos.

O processo de descentralização vem acompanhado de um forte enfoque participativo contemplado pela Constituição de 1988 e acentuado pela Constituição Estadual e Leis Orgânicas Municipais



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

que consagram a instituição dos Conselhos Regionais e Municipais. Porém, percebe-se que essa questão não está colocada ainda claramente para o poder local, que tem encontrado muitas dificuldades em adequar modelos participativos e modelos de gestão pública, principalmente em âmbito municipal.

Contudo, as regiões têm procurado a articulação através de conselhos regionais, no intuito de criarem forças e mecanismos para atender demandas locais e regionais e atuar na governança das ações públicas e da ação estatal. A criação de regiões, definidas por territórios de abrangência regional, tem como função a articulação dos atores sociais, políticos e econômicos no objetivo de analisar problemas e buscar soluções através da institucionalização de políticas adequadas, estabelecendo relações com o Estado e demais atores.

Mesmo se constituindo em órgãos institucionalizados na gestão local e regional, sua organização pressupõe a participação de representantes de segmentos organizados da sociedade civil, que, por vezes, não são membros da classe política. Esses novos representantes da sociedade civil têm a sua legitimidade muitas vezes questionada, na medida em que representam determinados grupos de interesses, pois são eleitos em assembleias das quais participam cidadãos preocupados com a área de atuação do Conselho. Os poderes executivo e legislativo também indicam uma cota de representantes (KERBAYVY, 2001).

A transferência do poder decisório, segundo Kerbavy (2001), implica, por um lado, em responsabilidade e participação na estrutura do poder local, por outro, em processos de modernização gerencial da gestão pública. Essas duas dimensões da descentralização entre níveis de governo impactam fortemente as estruturas tradicionais do poder local. As diferenças regionais na constituição dos conselhos impactam nos objetivos que são traçados nas políticas, porém fazem parte da dinâmica da atuação dos atores que são responsáveis pela condução e fiscalização das políticas descentralizadas pelo poder central.

Os Coredes, no caso do Rio Grande do Sul, têm se constituído em ferramentas importantes, tanto no processo de construção das políticas públicas, em suas diferentes fases, quanto na criação e viabilização de instrumentos de descentralização das políticas e de participação dos diferentes grupos e segmentos sociais na sua implantação e avaliação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação a análise dos Coredes enquanto forma descentralizada de gestão e de participação, estes mostraram-se atuantes no planejamento estratégico de suas regiões e auxiliando na construção de políticas públicas para o desenvolvimento regional, contribuindo assim para construção de um plano estratégico estadual. Deste modo, contribuem para reduzir as desigualdades regionais buscando construir o debate para formulação de políticas públicas de desenvolvimento, inserindo-se como uma importante ferramenta de participação dos segmentos diversos da sociedade.

Os Coredes têm como princípio a promoção do desenvolvimento regional e por objetivo obter regiões mais homogêneas através de um adequado planejamento e minuciosa análise da região nas



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

quais estão inseridas, que devem ser devidamente diagnosticadas conforme as demandas de cada região, para assim, por meio desse diagnóstico possibilitar a materialização dos Planos de Desenvolvimento Estratégico, que são ferramentas essenciais na efetivação dos Coredes.

Ao longo do tempo, os Coredes vêm ganhando mais espaço para debate junto aos órgãos públicos e sociedade em geral. Porém percebe-se que nos últimos anos, houve um movimento de descrença e desvalorização das atuações dos Coredes, aliados com as crises estabelecidas nas regiões. Neste processo, a participação popular é preponderante para identificação das demandas e validação dos processos de planejamento.

Atualmente a atuação social, propõe-se a auxiliar no planejamento estratégico das regiões e do Estado através da identificação das demandas regionais discutidas pelos conselhos e pela liberação de recursos para execução descentralizada de programas, por meio da consulta popular, entre as esferas de governo. Assim os Coredes devem avançar no sentido de incorporar instituições, extratos de classe, grupos sociais e indivíduos, criando estratégias e ferramentas viáveis e acessíveis a participação de todos, gerando condições ao desenvolvimento regional;

No entanto, alguns desafios precisam ser superados, conforme afirma Coelho (2010, p. 11-18) “pois apesar de conseguir constituir-se como um Fórum de discussão e união de lideranças ainda será preciso conquistar a possibilidade dos Coredes participarem efetivamente das decisões sobre a integração de políticas, ações e recursos orientados ao desenvolvimento regional”.

Assim, percebe-se que os conselhos possuem papel importante junto à sociedade e poder público, na identificação de demandas consubstanciados para elaboração de planos estratégicos que possam se materializar através de políticas públicas para o desenvolvimento minimizando as desigualdades regionais e assim possibilitando as regiões a reduzirem as situações adversas que prejudicam a sua inserção no contexto regional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009.** [Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Unisc]. Santa Cruz do Sul, 2010.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008.

BANDEIRA, Pedro Silveira. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional.** Brasília, IPEA, Texto para Discussão n. 630, 1999. Disponível em: [www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_99/td\\_630.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_630.pdf). Acesso em: 12 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os Coredes do Rio Grande do Sul.** PRÓ-RS IV Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Rio Grande do Sul (2011-2014), 2011.

BAZZANELLA, Sandro Luiz (org.). **Estado, crise política, econômica e perspectivas de desenvolvimento**. São Paulo: LiberArs, 2018.

BOISIER, S. **Política econômica, organização social e desenvolvimento regional**. In: HADDAD, P. R. (org.), 1989.

BOISIER, Sérgio. Desenvolvimento. In: SIEDENBERG, D. R. **Dicionário de desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas por dentro**. 3. ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.html). Acesso em: 10. ago. 2019

BÜTTENBENDER, Pedro Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugar; ALLEBRANDT Sérgio Luís. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes/RS**: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. II CODE – Conferência de Desenvolvimento, promovida pelo IPEA, Brasília, 23 a 25 de novembro de 2011.

CARGNIN, Antônio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul**: vestígios, marcas e repercussões territoriais. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2014. 240 p.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. 2011.

COELHO, João Gilberto Lucas. Coredes, regionalização e participação popular. In: COREDES RS. **PRÓ-RS IV**: propostas estratégicas para o desenvolvimento regionais no estado do RS: 2011-2014. Passo Fundo/RS: Passografic, 2010. p. 20-34.

COREDES RS. **PRÓ-RS IV: propostas estratégicas para o desenvolvimento regionais no estado do RS: 2011-2014**. Passo Fundo/RS: Passografic, 2010.

DALLABRIDA, Valdir Roque. BÜTTENBENDER, Pedro Luis. BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. A experiência de descentralização político-administrativa dos estados de SC e RS: concepções, percepções e síntese avaliativa. **DRd – Desenvolvimento Regional em Debate**, ano 1, n. 1, dez. 2011.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Descentralização, governança e desenvolvimento territorial uma abordagem autobiográfica. In: BAZZANELLA, Sandro Luiz (org.). **Estado, crise política, econômica e perspectivas de desenvolvimento**. São Paulo: LiberArs, 2018.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2001.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antônio Macedo. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GUINMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 9, n. 23, 2002.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos extremos**. o breve século XX. 1914-1991. 1ª Reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KERBAVY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, Descentralização e democracia. **Revista de Estudos de Sociologia**, São Paulo, v. 6, n. 10, 2001.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-28.

MUÑOZ, Andrea Elena Pizarro. **Regionalização para o planejamento e o desenvolvimento do Rio Grande do Sul**. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, Campinas – SP, 2007.

NETO, Aristides Monteiro; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antônio. Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. IN: **Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI**. p 429 – 470.

OLIVEIRA, Victor da Silva. **Heterogeneidades regionais e políticas territoriais: análise das peculiaridades regionais do Estado do Rio Grande do Sul nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e no Programa Territórios da Cidadania**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em geografia. Universidade Federal de Pernambuco. 2017.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**, 1989. Disponível em: [www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 04 ago. 2019.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

RORATO, Geisa Zanini. **Descentralização e planejamento: o caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul, RS.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre, BR- RS, 2009.

ROTTA, Edegar. **Desenvolvimento Regional e Políticas Sociais no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.** PUC 2007. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – campus Porto Alegre, 2007.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. A gestão do desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia. In: BECKER, Dinizar F.; WITTMANN, Milton Luiz. **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares.** 2. Ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010. p. 157-171.

SILVA, Allan G. F. da; MOTA, Leonardo de A. e; DORNELAS, Carina S. M.; LACERDA, Alecksandra Vieira de. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Juliana Dorneles de; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. A implementação dos planos estratégicos de desenvolvimento: uma análise sobre os resultados obtidos e a efetividade do controle social do planejamento no Corede Vale do Rio Pardo. In: FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes).** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015.

STEPHAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o Poder do Demos. **Dados. Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.

---

<sup>i</sup> Eric Hobsbawm (1917-2012), historiador inglês, considerado um dos mais importantes no âmbito da historiografia contemporânea. Entre suas obras destacam-se: “A Era das Revoluções: Europa 1789-1848” (1962), “A Era do Capital: 1848-1875” (1975), “Era dos Impérios – 1848-1914” (1984) e a “Era dos Extremos: o breve século XX – 1914 a 1991”. Suas obras analisam o processo histórico que define o século XX.

<sup>ii</sup> As diretas já foram estabelecidas pela pressão popular a partir de manifestações marcadas pelos comícios iniciados por figuras públicas e mais tarde alcançando grande parcela da população, levando milhões de pessoas as ruas por todo o país. O movimento consistia em pressionar o governo militar a abandonar a gestão ditatorial e implementar as eleições diretas no país. Nesse contexto as novas eleições foram convocadas com a participação de civis, mas desde que não tivessem atuação contrária aos militares ou que não fossem subversivos como eram declarados os socialistas e comunistas.

<sup>iii</sup> A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é considerada a constituição cidadã, pois garantia uma vasta lista de direitos à população. Foi o ponto de partida para o encerramento total do regime militar e sua ditadura, fazendo com que diversos exilados retornassem ao país. Apesar de restaurar a democracia, não conseguiu impor os direitos garantidos as classes dominantes, mantendo assim a desigualdade social e não punindo rigorosamente as atrocidades cometidas durante o regime militar.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

<sup>iv</sup> Celso Monteiro Furtado foi economista e um dos mais destacados intelectuais do país ao longo do século XX. Suas ideias sobre o desenvolvimento econômico e o subdesenvolvimento enfatizavam o papel do Estado na economia, com a adoção de um modelo de desenvolvimento econômico pré-keynesiano.

<sup>v</sup> Vide a obra Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro (IPEA, 2014).

<sup>vi</sup> O Observatório do Desenvolvimento Regional (OBSERVA-DR) foi criado em março de 2011, tendo como Local de Execução a UNISC - Campus Sede em Santa Cruz do Sul, possui por atividade a organização, instrumentalização de acesso e de divulgação de estudos científicos, relatórios técnicos e dados e informações sobre a temática do desenvolvimento regional. Nesse sentido, um dos objetivos é a elaboração, atualização e disponibilização de bancos de dados regionais, contendo informações estatísticas e espaciais em relação aos municípios e às respectivas regiões que são objeto de análise e pesquisa pelos diferentes Programas de Pós-graduação e instituições de pesquisa que integram a rede do OBSERVA-DR.

<sup>vii</sup> Cada um a sua maneira buscou analisar o desenvolvimento a partir de uma análise específica. Putnam com o capital humano, Perroux com os Polos de crescimento e Rostow com o desenvolvimento em etapas.

<sup>viii</sup> Vide Munhoz (2007), Cargnin (2014), Rorato (2010) e Allebrandt (2010).



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**INCLUSÃO SOCIAL DE IDOSOS POR MEIO DA  
ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE URBANA**

**SOCIAL INCLUSION OF OLDER PEOPLE THROUGH  
ACCESSIBILITY AND URBAN MOBILITY**

Raíssa Castro SCHÖRN<sup>1</sup>, Airton Adelar MUELLER<sup>2</sup>, Sérgio Luís ALLENBRANDT<sup>3</sup>

**Resumo:** A população de idosos cresce no Brasil significativamente, o que leva ao encontro de um modelo de desenvolvimento que demanda certa atenção para preservar e melhorar a qualidade de vida. Entretanto, locais que possuem um bom planejamento são capazes de proporcionar mais independência, autonomia e fortalecer laços desse grupo social em seus espaços urbanos. Este artigo tem como objetivo identificar os desafios relacionados às questões de acessibilidade dos idosos em passeios públicos, destacando seus direitos constitucionais, legislativos a fim de promover a inclusão social, bem como as modificações necessárias para a acessibilidade por meio da mobilidade urbana. Sendo assim, é preciso que exista a compreensão e o compromisso de incluir esses indivíduos na sociedade sem limitações e barreiras arquitetônicas, transformando esses espaços visando a melhoria das condições de acessibilidade atuais.

**Palavras-chave:** Acessibilidade. Inclusão social. Espaços urbanos. Terceira idade.

**Abstract:** The elderly population grows significantly in Brazil, which leads to a development model that requires some attention to preserve and improve the quality of life. However, places that have good planning are able to provide more independence, autonomy and strengthen ties of this social group in their urban spaces. This article aims to identify challenges related to issues of accessibility of older people in public outings, highlighting their constitutional, legislative rights in order to promote social inclusion, as well as the modifications necessary for accessibility through urban mobility. Therefore, it is necessary to have the understanding and barriers, transforming these spaces in order to improve the current accessibility conditions.

**Keywords:** Accessibility. Social inclusion. Urban spaces. Old age.

<sup>1</sup> Bolsista CAPES, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNIJUÍ. E-mail: [schorn.interiores@gmail.com](mailto:schorn.interiores@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade Livre de Berlim, Alemanha; Professor/pesquisador no Programa de Pós-graduação, Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/UNIJUÍ), Ijuí – RS, Brasil. E-mail: [airton.mueller@unijui.edu.br](mailto:airton.mueller@unijui.edu.br).

<sup>3</sup> Bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq; Professor Titular e Coordenador do PPGDR/UNIJUÍ; Líder do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC); Doutor em Desenvolvimento Regional pela PPGDR/UNISC (2010). E-mail: [allebr@unijui.edu.br](mailto:allebr@unijui.edu.br).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## INTRODUÇÃO

O processo de envelhecimento é inevitável e, para grande parcela de idosos, pode haver uma diminuição significativa da mobilidade ao longo da vida desenvolvendo dificuldades físicas e, também, sensoriais. Isso faz com que se tenha um olhar sobre o envelhecer que rejeite o que a velhice traz e, assim, é necessário que seja reconhecida a fragilidade desse grupo social que vem aumentando a cada dia. Atualmente, há diversas situações favoráveis ao prolongamento da vida e com uma longevidade ainda não vista em toda a história da humanidade, inclusive dados do IBGE (2017) confirmam que a população de idosos cresce constantemente, bem como sua expectativa de vida, ultrapassando o número de jovens de 0 a 14 anos, com uma previsão de mais de 70 milhões de idosos nos próximos anos.

O envelhecimento necessita de atenção especial e deve ser discutido como um processo natural. Por isso, é preciso atentar para a promoção de acessibilidade e processos de inclusão social. Um dos principais desafios a considerar na relação do idoso com o ambiente urbano é a forma de apropriação e uso desses espaços nas cidades brasileiras. Nos últimos anos foram criadas muitas políticas direcionadas ao envelhecimento populacional, tanto no exterior quanto no Brasil, que servem como indicativos de uma base legal para fazer frente ao acelerado envelhecimento populacional local, além de constar na Constituição Federal de 1988, art. 5º, o direito de locomoção envolvendo a responsabilidade social a fim de promover meios para que isso ocorra através de políticas públicas.

No entanto, no cenário atual, há uma preocupação em influenciar iniciativas para transformar a vida dos idosos com o máximo de aproveitamento, diversas formas de interação com os espaços públicos, redução de vulnerabilidades, poder de autonomia, acabando com a desigualdade por meio da acessibilidade. A base principal para que isso ocorra é a NBR 9050/04 da Academia Brasileira de Normas Técnicas, que trata da acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos, sendo uma característica de extrema necessidade em projetos arquitetônicos e se apresenta como o melhor modo de garantir uma ampla funcionalidade.

Esse conceito relaciona-se diretamente com a mobilidade urbana por se tratar do deslocamento dos indivíduos. Ainda não há legislação suficiente sobre esse assunto, pois existe a necessidade de estipular alguns parâmetros para a adaptação em espaços urbanos. Atualmente, observa-se que os idosos têm sentido bastante dificuldade de locomoção devido a situação das calçadas, bloqueios físicos, degraus, além do transporte público que, muitas vezes, arrancam antes mesmo desse grupo conseguir chegar até os ônibus. Além desses fatores, outros também serão abordados neste artigo.

## METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa descritiva que, conforme Gil (2002) e Vergara (2009), expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno, bem como identifica e descreve o aumento do envelhecimento populacional. Quanto a abordagem dos dados, caracteriza-se como qualitativa que, segundo Godoy (1995), ocorre quando o estudo empírico é realizado em seu ambiente natural, pois os fatos sociais precisam ser analisados e observados no contexto a qual pertencem.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Em relação à natureza da pesquisa, é aplicada, pois a discussão do tema da acessibilidade e mobilidade urbana é de interesse das pessoas a fim de promover a inclusão social. A pesquisa aplicada refere-se à discussão de problemas, empregando um referencial teórico de determinada área do saber e à apresentação de soluções alternativas (GIL, 1999).

Referente aos procedimentos técnicos, a presente pesquisa é classificada como bibliográfica, com a intenção de sustentar e argumentar conceitos e características a respeito da temática escolhida. Faz-se bibliográfica uma vez que tenha sido realizada em livros, artigos, revistas e demais materiais públicos produzidos a respeito do tema escolhido. Vergara (2010) explica a pesquisa bibliográfica como o estudo desenvolvido em material acessível ao público em geral.

## ENVELHECIMENTO POPULACIONAL

O processo de envelhecimento é inevitável, mas isso não significa que os indivíduos se tornam incapacitados, porém desenvolvem dificuldades principalmente na questão de mobilidade, uma vez que a disposição e movimentação não são as mesmas de antes, havendo assim uma redução gradual de suas capacidades. No entanto, é preciso continuar lhes proporcionando autonomia para desempenhar atividades anteriormente exercidas, sem deixar de levar em consideração essa vulnerabilidade social na qual se encontram. Sendo assim, existe uma fragilidade aparente em relação a esse grupo social. É necessário, portanto, um olhar mais sensível em relação às desigualdades existentes que não lhes permitem realizar por completo seu direito constitucional da liberdade de locomoção, como preconiza o art. 5º da Constituição Federal. “É livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens” (CF, 1988 ).

Cabe salientar que a liberdade de locomoção não está voltada apenas para a permissão de movimentação em locais públicos, pois envolve a responsabilidade social de promover meios para que isso ocorra através de políticas públicas. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou que a população idosa brasileira aumentou consideravelmente desde o ano de 2012. Nesse momento, havia aproximadamente 25,4 milhões de pessoas que representava cerca de 14,6% da população do país e a partir de então houve um aumento de 4,8 milhões de idosos, superando a 30,3 milhões no ano de 2017 segundo dados da PNAD Contínua. Observando esses dados percebeu-se que em cinco anos houve um aumento de 18% da população idosa, representada por pessoas com idade igual ou superior a 65 anos (recentemente alterada pelo Projeto de Lei 5383/19), de acordo com o Estatuto do Idoso (Lei Federal nº 10.741 de 1 de outubro de 2003), ainda segundo dados do IBGE a tendência é o aumento contínuo desses números.

O Ministério da Saúde (2018) apontou que no ano de 2016 o Brasil possuía a quinta maior população idosa mundial e a projeção é que no ano de 2030 o número de idosos ultrapassará o total de crianças com a faixa etária entre 0 e 15 anos. Junto a isso, novas projeções do IBGE (revisão 2018) apontaram que em 2031 o número de idosos ultrapassará o número de jovens, quando o Índice de Envelhecimento - IE será de 202 idosos para 100 jovens, mantendo o aumento contínuo dessa classe, pois no ano de 2010, havia 48,1 milhões de jovens de 0 a 14 anos e 20,9 milhões de idosos com 60 anos ou mais e, de acordo com a previsão, haverá mais de 70 milhões de idosos até o ano de 2060 como mostra gráfico 1.

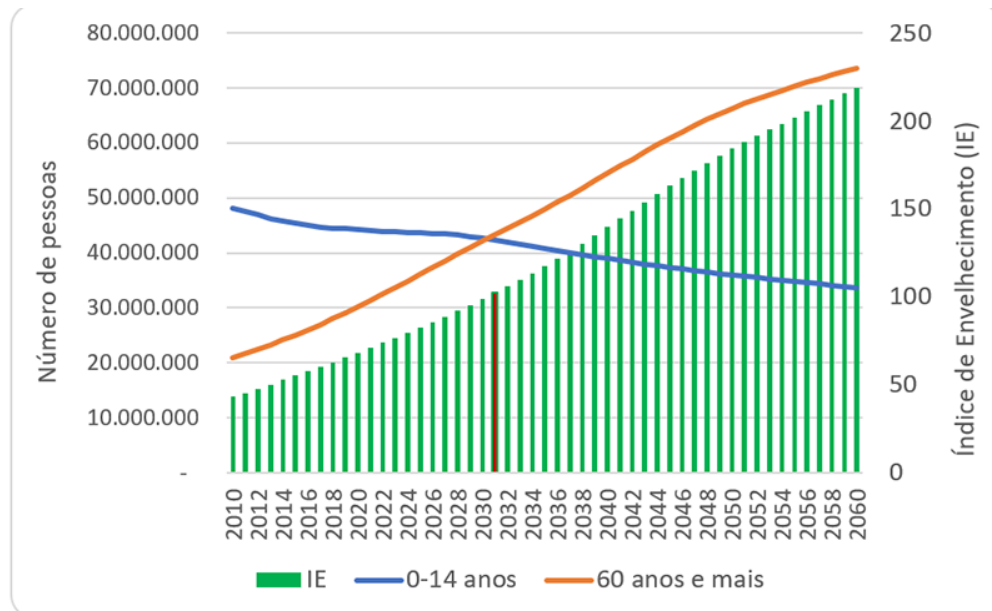


OBSERVADR





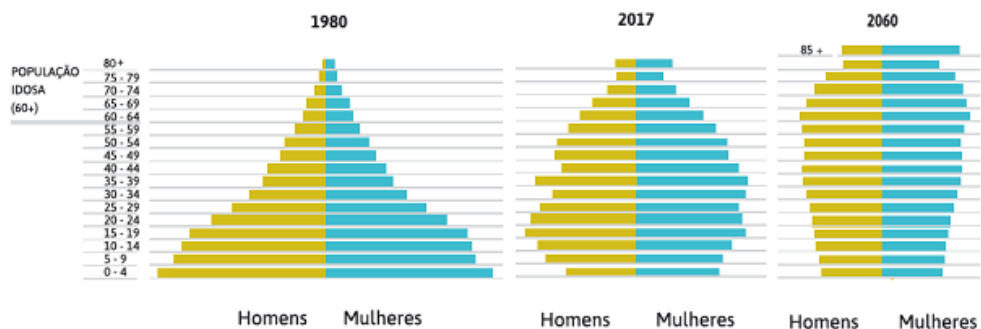
Gráfico 1 – Número de jovens (0-14 anos) e de idosos (60 anos e mais) e Índice de Envelhecimento (IE) Brasil: 2010-2060



Fonte: IBGE, Projeções de população (revisão 2018) <https://www.ibge.gov.br/>

Além disso, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017) divulgou informações a respeito do crescimento contínuo da população idosa por meio de um gráfico comparativo entre os anos de 1980 – 2017 e projetivo até 2060 onde há uma mudança significativa no formato dessa pirâmide mostrando que 1/3 da população será de idoso, conforme gráfico 2.

Gráfico 2 – Pirâmides etárias absolutas

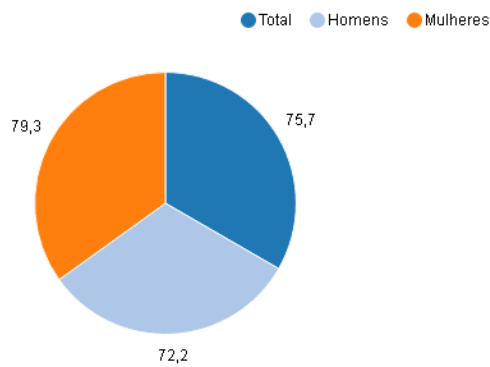


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (2017).



O Brasil possui programas de atenção primária voltada a terceira idade, como a Política Nacional do Idoso e Estatuto do Idoso. Entretanto, os mesmos ainda se apresentam insuficientes para estabelecer um cuidado de longa duração e atenção integral para os idosos (KUCHEMANN, 2012; MIRANDA; MENDES; SILVA, 2016). Ao longo dos anos nunca houve uma expectativa de vida tão alta como nos dias atuais e por esse motivo é preciso, por meio da arquitetura e do design, reformular os espaços urbanos de acordo com soluções específicas e viáveis. Segundo o IBGE (2016), a expectativa média de vida para o brasileiro é de 75,7 anos, sendo 72,2 anos para homens e 79,3 anos para mulheres, como ilustra gráfico 3.

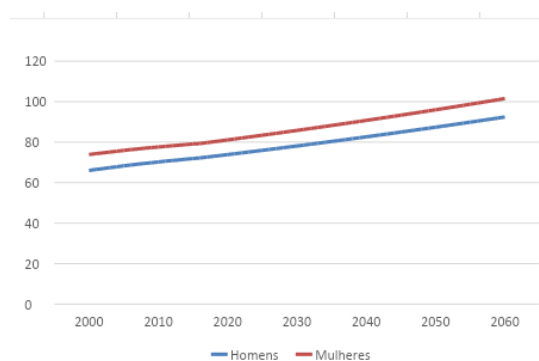
Gráfico 3 – Expectativa média de vida para o brasileiro



Fonte: IBGE – Indicadores de Desenvolvimento Sustentável.

A partir dos dados do IBGE (2016) foi elaborado um gráfico de crescimento médio entre os anos 2000 a 2060 em que foi aplicada uma taxa média de 0,56% (valor médio de crescimento da população de idosos anual entre os anos 2000 a 2016) de acordo com gênero, representando assim 92,4 anos para homens e 101,5 anos para mulheres. O envelhecimento, portanto, passa a ser entendido e discutido como mais uma etapa do processo normal de desenvolvimento humano (FERREIRA, 2016), necessitando de atenção especial para seu processo de inclusão.

Gráfico 4 – Crescimento médio entre os anos 2000 a 2060



Fonte: IBGE - Aplicação de taxa média de 2000 a 2060.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

É necessário compreender que os idosos pertencem a um grupo social que requer cuidados especiais e, como consequência disso, precisam de um design/arquitetura politicamente corretos, que lhes garantam segurança, conforto e bem-estar (GOURGEL, 2013). Sendo assim, é imperativo a construção de cenários que possibilitem uma qualidade de vida e permita a longevidade dessa população. A Norma Técnica NBR 9050/04 da ABNT (Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos) é uma excelente aliada aos profissionais que necessitam adaptar espaços e acessibilizar, uma vez que possui orientação necessária sobre o assunto. Além disso, o Brasil possui uma das mais avançadas legislações para promover a acessibilidade (Lei Federal nº 10.098 de 2000, regulamentada em 2004 pelo Decreto nº 5.296). Em especial, no que diz respeito à acessibilidade, cerca de 1/3 dos idosos, declararam ter alguma dificuldade permanente para caminhar e/ou subir escadas sem a ajuda de outra pessoa (IBGE, 2016). Esse é um dos motivos do Estatuto do Idoso abordar sobre a retirada das barreiras arquitetônicas e urbanísticas nos programas habitacionais públicos ou subsidiados com recursos públicos garantindo a acessibilidade ao idoso (BRASIL, 2003).

Em abril de 2002, na II Assembleia Mundial Sobre o Envelhecimento, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), foram abordados os desafios sentidos naquele ano devido ao rápido envelhecimento populacional. Também, foi proposto o comprometimento de governantes internacionais e nacionais, bem como a sociedade, para uma readequação as realidades demográficas do século XXI, investindo no envelhecimento desde o nascimento, possibilitando avanços mais sólidos à sociedade e gerando custo benefício à mesma. Diante disso, houve a elaboração do segundo documento a respeito do aumento da expectativa de vida, o Plano de Ação Internacional Sobre o Envelhecimento que tem como objetivo a integração do envelhecimento e desenvolvimento, visando a saúde e bem estar da população idosa, bem como a qualificação de ambientes que sejam capazes de promover a autonomia e desenvolvimento de um envelhecer mais ativo. Logo, no ano de 2003, o Brasil adotou o Plano de Ação Internacional Sobre o Envelhecimento a fim de fazer cumprir as orientações do documento elaborado pela ONU (UNFPA, 2012; BRASIL, 2003).

## ACESSIBILIDADE COMO FORMA DE INCLUSÃO

O conceito de acessibilidade, segundo Carniel (2010), caracteriza-se como um modelo de inclusão, pois se entende que as barreiras são de alta complexidade indo além da questão da mobilidade. Segundo Oliveira, Soares e outros autores (2019), o termo acessibilidade não se refere apenas às barreiras arquitetônicas, mas vêm sobre a ideia de acessibilidade como o direito, seja de permanência, utilização de bens e serviços da sociedade ou de ingresso. Segundo a NBR 9050 (ABNT, 2015), a acessibilidade entende a possibilidade e condição de alcance, percepção e entendimento para a utilização com segurança e autonomia das edificações, espaços, mobiliários e equipamentos urbanos.

A palavra inclusão tem como significado incluir, fazer parte de um determinado grupo ou de alguma categoria específica de pessoas, juntar (se), introduzir (se), bem como a palavra social que tem como adjetivo relação em uma comunidade, uma sociedade e a relação entre indivíduos (AURELIO, 2010). Sendo assim, a definição de inclusão social é oferecer as mesmas oportunidades a todos os membros de uma sociedade e para que seja possível proporcionar uma



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

melhor qualidade de vida a esse grupo social, é preciso voltar o olhar às suas necessidades para conseguir traçar soluções viáveis à implementação das práticas inclusivas. De acordo com Oliveira, Soares e outros autores (2019), a acessibilidade não apresenta apenas a capacidade que os indivíduos possuem de acesso aos espaços urbanos, mas as diferentes formas que pode se relacionar com esses espaços.

Com o intuito de promover um envelhecimento saudável, foi instituída a Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa, por meio do Decreto Nº 9.921, de 18 de julho de 2019, possibilitando a convivência das pessoas idosas como forma de evitar o isolamento social, sem que exista barreiras arquitetônicas e urbanas havendo uma redução de suas vulnerabilidades e das desigualdades sociais existentes. No Brasil, a inclusão social acontece por meio de políticas públicas, um conjunto de ações definidas pelo governo, sendo nacionais, estaduais ou municipais, com a intenção de acabar com a desigualdade, garantindo a igualdade social, visando o bem-estar da sociedade e interesse público (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008). Portanto, deve-se considerar a singularidade de cada indivíduo da sociedade, estudando o grupo social em que ele se encontra, conhecendo a especificidade e natureza de suas necessidades no meio em que está inserido, de modo que se possa promover sua inclusão.

Dessa forma, existem leis e decretos sobre a acessibilidade (Lei Nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000; Lei Nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012; Lei Nº 7.070, de 20 de dezembro de 1982; Decreto Nº 5296/04) que estabelecem normas e critérios básicos para a promoção da acessibilidade de pessoas portadoras de doenças ou com a redução de sua mobilidade, com o intuito de extinguir barreiras e obstáculos em vias e espaços públicos, integrando esse grupo de pessoas à sociedade. De acordo a Política Nacional do Idoso (PNI), promulgada em 1994 e regulamentada pelo Decreto n. 9.921, de 18 de julho de 2019, (assegura direitos sociais aos idosos, criando condições para promover sua autonomia, sua integração e sua participação efetiva na sociedade), a aplicação de políticas de inclusão e acessibilidade para pessoas acima de 65 anos é um caso de urgência para o Brasil diante do crescimento acentuado do processo de envelhecimento populacional. Muitas são as políticas que focam no idoso, porém, as dificuldades na implementação envolvem a precariedade da captação desses recursos e uma fragilidade na análise das condições de vida, assim como preconiza a Lei Nº 8.842 de 4 de janeiro de 1994, o processo de envelhecimento diz respeito à toda sociedade sem sofrer discriminação de qualquer natureza e, por isso, o idoso deve ser o principal agente e destinatário das transformações a serem efetivadas por meio dessa política para permanência de integração ao meio social.

## MOBILIDADE URBANA

De acordo com Oliveira, Soares e outros autores (2019), o conceito de mobilidade se relaciona diretamente com o deslocamento de pessoas em espaços urbanos. Estas devem facilitar seu percurso dotadas de arborização, sinalização com total acessibilidade, mobiliário urbano confortável, e não dificultar o deslocamento, o que infelizmente é um problema que se alastra nas cidades brasileiras. Gehl (2013) diz que a mobilidade urbana é um elemento essencial à saúde das cidades, não podendo ser pensadas apenas para carros, pois necessitam ser projetadas para que o espaço de circulação do pedestre seja um fator determinante. Sendo assim, outros modelos de deslocamento serão favorecidos, um exemplo é o uso da bicicleta.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A existência de legislações sobre o assunto não é o suficiente, elas precisam estar unidas à uma conscientização técnica para que haja sua aplicação. É necessário ter parâmetros determinados de adaptação para os espaços urbanos, bem como o estudo das necessidades dos idosos para que seja possível tais adaptações. Cabe salientar, que no ano de 1985 foi criada a primeira norma técnica brasileira ligada à acessibilidade, “Acessibilidade a edificações, mobiliários, espaços e equipamentos urbanos à pessoa portadora de deficiência” (ABNT, 1985). No ano de 1994 houve a primeira revisão dessa norma e em 2004 uma nova revisão, a qual é atualmente válida para regulamentar todos os tipos de acessibilidade.

Entretanto, é preciso uma proposta de ação fundamentada no diagnóstico situacional do grupo de idosos para que ocorra essa melhoria. Um dos principais desafios a considerar na relação do idoso no ambiente urbano é a forma de apropriação e uso do espaço nas cidades brasileiras, afinal, é possível afirmar que os problemas de acessibilidade e mobilidade começam pela definição do sentido de fluxo de vias públicas e determinação do uso do solo (FERREIRA, 2016). Para promover e garantir a segurança nos deslocamentos dos idosos, algumas políticas públicas podem contribuir. Os idosos vêm encontrando dificuldades para a execução da mobilidade, pois se deparam com calçadas esburacadas, degraus, bloqueios físicos, falta de calçamentos, os degraus de acesso a prédios e no transporte coletivo inadequados, a falta de sinalização e travessias adequadas, por esse motivo, há a necessidade de um planejamento urbano adequado das cidades (FERNANDES, 2000).

Em princípio seria interessante que houvesse um monitoramento, avaliação e, se necessário, a reformulação como calçadas em melhores condições, tempo dos semáforos com uma adequação a mobilidade do idoso e, a partir disso, buscar enfrentar problemas dos quais já haviam sido diagnosticados anteriormente (OSNV, 2019). No ano de 2005, em São Paulo, foi assinado um Decreto Municipal 45.904 que estabelece padrões de acessibilidade e segurança nas calçadas da cidade e, logo após a Lei nº 14.675 de 23 de janeiro de 2008, que determinou os tipos de pisos adequados (concreto pré moldado ou moldado in loco, blocos de concreto intertravado ou ladrilho hidráulico), a calçada deve ser dividida em três vias, sendo elas: faixa livre (com no mínimo 1,20m privilegiando a passagem de pedestres sendo livre de qualquer interferência), faixa de serviço (ficam alocados equipamentos urbanos e de infraestrutura) sua largura mínima é de 0,70 m, e a faixa de acesso (serve de transição da calçada para o imóvel) (SÃO PAULO (SP), 2005), ou seja, as calçadas devem ter uma adequação específica para facilitar o acesso de todos.

Também é necessário a melhoria dos processos de habilitação para condução, de modo que haja uma exigência maior em quesitos como travessias de pedestres e cuidados referentes à mobilidade coletiva e ofertar outros meios de locomoção (transporte) não motorizados para garantir a segurança nos deslocamentos, mantendo um olhar mais sensível em relação aos impactos na saúde do idoso de maneira positiva (OSNV, 2019), apostando em uma abordagem voltada ao planejamento urbano sustentável incentivando o aumento do uso de bicicletas e caminhadas tendo um suporte maior em veículos menos poluentes, além de remover barreiras psicológicas ao uso de alternativas de transporte e obter suporte público por meio de políticas que incentivem um maior uso dessas alternativas havendo uma integração do uso do solo e políticas de transportes indo ao encontro das propostas de acessibilidade (PLURIS, 2005).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Essa alternativa não exclui questões referentes ao transporte público, onde também devem ser ofertadas melhorias como opção aos idosos de realizar suas viagens e passeios, garantindo sua independência em relação à mobilidade (OSNV, 2019). Embora os idosos tenham direito à passagem franqueada estabelecida pelo Estatuto do Idoso Lei nº 10.741 de 1 de outubro de 2003, Art. 39, eles ainda enfrentam desafios para utilizar os transportes públicos passando por algumas combinações de desvantagens. Quando fazem o uso dos transportes públicos, os idosos acabam por se cansar das longas esperas nos pontos de ônibus e aos arranques antecipados por parte dos motoristas que não os esperam sentar, sem contar a forma em que esse grupo social é tratado nos transportes públicos, tornando o privilégio da gratuidade do passe, a que têm direito por lei, em humilhação e discriminação (PNI, 2010). E para que seja possível solucionar esse tipo de problema, existem soluções viáveis: conversar com o idoso e orientá-lo sobre o que ele precisa fazer nesse tipo de situação a fim de evitar futuros transtornos, promover campanhas educativas, expondo conteúdos a respeito dos direitos dos idosos nas escolas de formação de motoristas, mobilizar os empresários do setor e punir os agressores, institucionais e individuais, que os desrespeitam e os penalizam nos transportes públicos e fazer cobranças por meio da sociedade através do conselho municipal com a finalidade de garantir a cidadania assegurada pelas políticas públicas (PNI, 2010).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em virtude dos fatos mencionados, observou-se que não é possível fugir do processo de envelhecimento, tampouco das dificuldades e limitações que ele traz. Entretanto, devido a alguns fatores, atualmente pode-se atingir maior longevidade, devendo esta ser considerada como uma conquista social. A população de idosos no Brasil vem crescendo consideravelmente como demonstram os dados do IBGE. Estima-se que esse grupo de pessoas tenha uma expectativa de vida de mais de 100 anos e, até o ano de 2060, possua mais de 70 milhões de idosos em nosso país. O Ministério da Saúde (2018) apontou também que no ano de 2016 o Brasil já possuía a quinta maior população de pessoas idosas mundial.

Diante desse cenário, é necessário voltar a atenção e sensibilidade ao cuidado desses idosos, que sofrem não apenas por situações causadas pelo próprio processo de envelhecimento, mas pela limitação existente em espaços urbanos. Mesmo com leis, decretos e normativas existentes no país, a inclusão social por meio da acessibilidade é bastante insatisfatória. É de grande importância a convivência de pessoas idosas não só com os indivíduos, mas também com os próprios espaços urbanos como forma de evitar o isolamento social promovendo a autonomia, e isso só se tornará possível se houver a implementação dessas políticas.

No entanto, essa questão de melhorias de acessibilidade e mobilidade urbana é vista com preocupação por gerar mudanças nas demandas das políticas públicas, acarretando desafios para o Estado e sociedade. O planejamento deve ser incorporado de novos conceitos em espaços urbanos, de acordo com a visão de acessibilidade e mobilidade considerando as dificuldades existentes dos idosos. Entre as soluções a serem consideradas no planejamento, podem ser destacadas algumas melhorias como: melhoria das calçadas em passeios públicos, semáforos com adequação a mobilidade do idoso, educação e informação aos cidadãos.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Gehl (2013) aponta para uma revisão dos conceitos da qualidade urbana com princípios sustentáveis para sistemas que integrem acessibilidade e mobilidade. Essa é uma demanda essencial para o direito à cidade pelos seus cidadãos, todos eles, incluindo idosos. O direito à cidade contempla a condição básica de conhecê-la, percorrer suas rotas acessíveis, transitar suas vias, num espaço público fluido, minimizando barreiras e limites.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Norma NBR 9050, **Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos**. Rio de Janeiro, 2004.

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, D.F: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 45.904, de 19 de maio de 2005**. No que se refere à padronização dos passeios públicos do município de São Paulo. [S. l.], 20 maio 2005. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2005/4590/45904/decreto-n-45904-2005-regulamenta-o-artigo-6-da-lei-n-13885-de-25-de-agosto-de-2004-no-que-se-refere-a-padronizacao-dos-passeios-publicos-do-municipio-de-sao-paulo>. Acesso em: 5 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.921, de 1 de julho de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática da pessoa idosa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9921.htm#art48](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9921.htm#art48). Acesso em: 02 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 out. 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L8.842.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L8.842.htm). Acesso em: 06 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000**. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L10098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10098.htm). Acesso em: 02 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 out. 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.741.htm). Acesso em: 06 mai. 2020.

BRASIL. **Projeto de lei nº 5383, de 3 de outubro de 2019**. Altera as Leis nº 10.741 de 1º de outubro de 2003 e 10.048, de 8 de novembro de 2000, para mudar de 60 (sessenta) para 65 (sessenta e cinco) anos a idade da pessoa idosa. [S. l.], 5 out. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2223942>. Acesso em: 12 mai. 2020.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

CARNIEL, L. *et al.* Acessibilidade de pessoas com deficiência: o olhar de uma comunidade da periferia de Porto Alegre. *Revista Ciência em Movimento*, ano XII, n. 23, 2010.

1º CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO PARA O PLANEJAMENTO URBANO, REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL, 2005, São Carlos - SP. **Anais do PLURIS** [...]. [S. l.: s. n.], 2005.

**ESTRATÉGIA Brasil amigo da pessoa idosa.** [S. l.]: Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, 19 set. 2018. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-amigo-da-pessoa-idosa/estrategia-1>. Acesso em: 14 mai. 2020.

FERNANDES, J. C. Urbanismo e envelhecimento: algumas reflexões a partir da cidade de Uberlândia. **Revista Caminhos de Geografia**, v. 1, n. 2, p. 31-49, 2000.

FERREIRA, M.S. Ergonomia do envelhecimento: acessibilidade e mobilidade urbana no Brasil. **Art&Design**, [S. l.], v. 4, p. 1-10, 2020. DOI:

<http://dx.doi.org/10.22570/ergodesignhci.v4i1.58>. Disponível em: <http://periodicos.puc-rio.br/index.php/revistaergodesign-hci/article/view/58>. Acesso em: 21 mai. 2020.

GEHL, J. **Cidade para pessoas.** São Paulo: Perspectiva, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa - tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, p. 20-29, mai./jun. 1995.

HOLANDA, A. **Dicionário Aurélio.** Dicio, 2009. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/aurelio-2/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População brasileira envelhece em ritmo acelerado.** [S. l.]: Agência IBGE Notícias, 27 nov. 2008. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13577-asi-ibge-populacao-brasileira-envelhece-em-ritmo-acelerado>. Acesso em: 5 mai. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. PNAD. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílio.** Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010b.

KUCHEMANN, A. B. Envelhecimento populacional cuidado e cidadania: velhos dilemas e novos desafios. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 27, p. 165-168, 2012.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

LOPES, B.; AMARAL, J. N.; CALDAS, R. W. **Manual de Políticas Públicas: Conceitos e práticas**, Belo Horizonte: SEBRAE, ano 2018, v. 7, 2 ago. 2019. Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%A9BLICAS.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2020.

MESQUITA, P. P.; NETO, W. C. **INCISO XV – Sobre a liberdade de locomoção**. [S. l.], 20 ago. 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/artigo-5/liberdade-de-locomocao/>. Acesso em: 7 mai. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional do Idoso**, Brasília, v. 1, 4 jan. 1994. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/politica\\_idoso.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/politica_idoso.pdf). Acesso em: 2 mai. 2020.

MIRANDA, Gabriela M. D.; MENDES, A. C. G.; SILVA, A. L. A. Envelhecimento populacional brasileiro: desafios e consequências sociais atuais e futuras. **Rev. Bras. Geriatr. Gerontol**, Rio de Janeiro, v. 19, 2016.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DE SEGURANÇA VIÁRIA. **Idosos são os que mais morrem em atropelamento no Brasil**. OSNV, 2019. Disponível em: <http://www.onsv.org.br/idosos-sao-os-que-mais-morrem-em-atropelamentos-no-brasil/>. Acesso em: 06 mai. 2020.

OLIVEIRA, T.; SOARES, I. Acessibilidade Urbana: Levantamento de trecho em passeio público central de Ijuí/RS. **Revista GEDE COM**, Cruz Alta, 2019

OLIVEIRA, T.; SOARES, I. **Mobilidade urbana na cidade de Ijuí**: caracterização da população e opiniões relacionada a problemática. CRICTE. 2017.

PARADELLA, R. **Número de idosos cresce 18% em 5 anos e ultrapassa 30 milhões em 2017**. [S. l.]: Estatísticas sociais, 24 jun. 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20980-numero-de-idosos-cresce-18-em-5-anos-e-ultrapassa-30-milhoes-em-2017>. Acesso em: 5 mai. 2020

PENIDO, A. **Estudo aponta que 75% dos idosos usam apenas o SUS**. [S. l.]: Ministério da Saúde, 1 out. 2018. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/44451-estudo-aponta-que-75-dos-idosos-usam-apenas-o-sus>. Acesso em: 5 mai. 2020.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO/SAPED/CPA. **Acessibilidade – mobilidade acessível na cidade de São Paulo**, 2005.

VERGARA, S. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

VERGARA, S. C. **Empresa humanizada: a organização necessária possível.** Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 12 ed. São Paulo: Atlas, 2010.



OBSERVADR







**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**OS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: VIABILIDADE, DIREITOS SOCIAIS E INCENTIVOS ECONÔMICOS**

**THE SMALL BRAZILIAN MUNICIPALITIES: VIABILITY, SOCIAL RIGHTS AND ECONOMIC INCENTIVES**

Reneo Pedro PREDIGER<sup>1</sup>, Sérgio Luís ALLEBRADNT<sup>2</sup>,  
Roseli Fistarol KRÜGER<sup>3</sup>, Patricia de CARLI<sup>4</sup>

**Resumo:** Existem, no Brasil, 5.570 municípios dos quais 1.253 possuem menos que 5.000 habitantes. A PEC 188/2019 propõe a incorporação de parte destes municípios por municípios vizinhos e com maior capacidade financeira. A receita própria dos municípios é o segundo critério previsto na PEC. Este trabalho mostra que, por habitante, os municípios com população inferior a 5.000 habitantes arrecadam mais que os municípios do grupo com população maior. Mesmo as despesas administrativas destes municípios pequenos não são significativamente maiores. Os direitos sociais dos cidadãos, previstos na Constituição Federal, são atendidos de forma mais eficiente nos municípios menores, se considerados os valores *per capita*. Em algumas das funções orçamentárias, como a saúde por exemplo, as diferenças nos volumes de investimento são bastante elevadas. Os municípios pequenos também atuam como promotores do desenvolvimento ao incentivar as atividades econômicas e o fazem com investimentos maiores, mais uma vez usando o cidadão como unidade. Não é adequado, deste modo, prejulgar e condenar municípios baseados apenas do número de habitantes e nos valores que arrecadam. Os municípios, antes de tudo, são proponentes e executores de políticas públicas onde o lucro financeiro não pode se constituir em medida de avaliação.

**Palavras-chave:** Municípios. Incorporação de municípios. Direitos sociais. Incentivos públicos.

**Abstract:** In Brazil, there are 5,570 municipalities of which 1,253 have less than 5,000 inhabitants. PEC 188/2019 proposes the incorporation of part of these municipalities by neighboring municipalities with greater financial capacity. The municipality's own revenue is the second criterion provided for in the PEC. This study shows that, per inhabitant, municipalities with a population of less than 5,000 inhabitants collect more than the municipalities of the group with a larger population. Even the administrative expenses of these small municipalities are not

<sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional - Unijui (2020); Mestre em Ciência da Computação - UFRGS (1982); Professor na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) - Campus Cerro Largo. E-mail: [reneo@uffs.edu.br](mailto:reneo@uffs.edu.br).

<sup>2</sup> Bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq; Professor Titular e Coordenador do PPGDR/UNIJUI; Líder do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC); Doutor em Desenvolvimento Regional pela PPGDR/UNISC (2010). E-mail: [allebr@unijui.edu.br](mailto:allebr@unijui.edu.br).

<sup>3</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUI (Turma 2017). Bolsista Prospec/Capes. Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/UNIJUI (2016). Graduada em Administração pela UNIJUI (2008). E-mail: [rfistarol@gmail.com](mailto:rfistarol@gmail.com).

<sup>4</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional no PPGDR/UNIJUI (Turma 2019). Mestre em Direito pelo PPGD/UNISC (2011). Bacharel em Direito pela UPF (2009). Assessora Jurídica da Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: [patriciadecarli@ymail.com](mailto:patriciadecarli@ymail.com).



significantly higher. The social rights of citizens, provided for in the Federal Constitution, are served more efficiently in smaller municipalities, if per capita values are considered. In some of the budgetary functions, such as health, for example, the differences in investment volumes are quite high. Small municipalities also act as promoters of development by encouraging economic activities and do so with larger investments, once again using the citizen as a unit. It is therefore not appropriate to prejudge and condemn municipalities based only on the number of inhabitants and the amounts they collect. The municipalities, first of all, are proponents and executors of public policies where financial profit cannot be constituted as an evaluation measure.

**Keywords:** Municipalities. Incorporation of municipalities. Social rights. Public incentives.

## INTRODUÇÃO

O Brasil conta, atualmente, com 5.570 municípios, incluindo o Distrito Federal. Este número é resultado de diversas ondas emancipacionistas, que ocorreram em maior ou menor intensidade, como pode ser observado na tabela nº 1. As diversas Constituições da República, vigentes nas épocas em que estes municípios foram criados, eram complementadas por diversos instrumentos legais que simplificavam, ou restringiam, os processos emancipatórios. Uma diferença significativa entre a Constituição atual e as demais é que, pela primeira vez, o município passou a ser considerado um dos entes federativos integrantes da república (BRASIL, 1988).

Tabela 1 – Crescimento absoluto e relativo no número de municípios no Brasil, por intervalos constitucionais

Intervalo Constitucional	Constituição vigente	Municípios criados	Crescimento relativo (%)	Total ao fim do intervalo
1891 – 1934	1891 – Primeira República	475	53,9	1.356
1934 – 1937	1934 – Segunda República	81	6,0	1.437
1937 – 1946	1937 – Estado Novo	217	15,1	1.654
1946 – 1967	Constituição Democrática de 1946 – Estado Novo	2.235	135,1	3.889
1967 – 1969	1967 – Regime Militar	1	0,0	3.890
1969 – 1988	1969 – Regime Militar	233	6,0	4.123
1988 até hoje	1988 – Constituição Cidadã	1.447	35,1	5.570

Fonte: Nunes (2017).

A Constituição Federal promulgada em 1988 tornou mais simples o processo de criação de novos municípios. O represamento existente desde a instalação do Governo Militar, em 1964, foi rompido e, desta forma, verificou-se em poucos anos o surgimento um grande número de novos municípios (NUNES; MATOS, 2019; SOUZA, 2015). O freio a novos processos emancipacionistas foi imposto, por um lado, pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996, ao dar uma nova redação ao parágrafo 4º do artigo 18:

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (BRASIL, 1996)



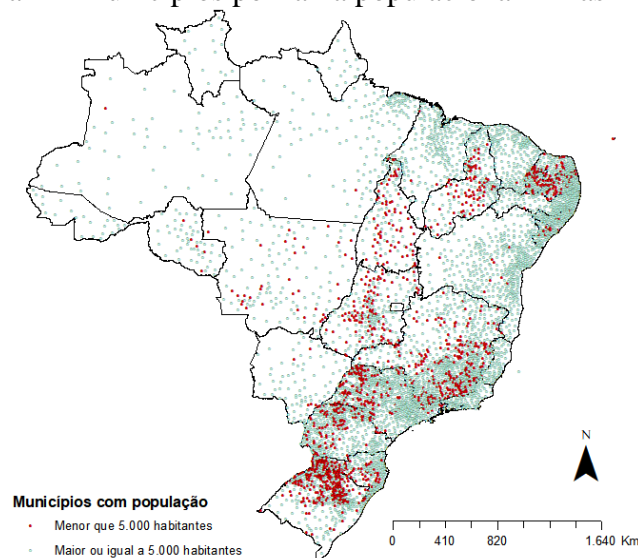
O Congresso Nacional, por sua vez, também contribuiu para as dificuldades impostas à novos processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios ao não estabelecer, ou regulamentar, o conjunto de novos instrumentos legais apontados na Emenda Constitucional (CIGOLINI, 2017; NUNES; MATOS, 2019; SOUZA, 2015; TOMIO, 2005). A superação destes limites, caso aconteça, permite supor uma leva significativa de novos municípios.

O Governo Federal, adicionalmente, também tem desempenhado um papel preponderante para a não superação destes novos empecilhos. Apesar da aparente letargia demonstrada pelo Congresso Nacional, a Presidência da República, em duas oportunidades, vetou integralmente iniciativas definidas pelo poder legislativo, as quais estabeleciam critérios para a regulamentação necessária a partir da Emenda Constitucional nº 15 (BRASIL, 2013, 2014).

A iniciativa mais recente, também originária no poder executivo, vem na direção oposta das até aqui observadas. Em novembro de 2019 a Presidência da República submeteu ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 188/2019 a qual embutia o propósito de extinção de pequenos municípios não sustentáveis financeiramente (SENADO FEDERAL, 2019). A submissão desta proposta provocou, imediatamente, inúmeras reações em sentido contrário tanto por parte dos próprios municípios a serem atingidos com a proposta quanto de associações de municípios ou mesmo de outras instituições. (CNM, 2020) Por outro lado, e apesar do tema continuar em análise no Congresso Nacional, verificam-se notícias da intenção governamental em abandonar esta proposta. (VALOR ECONÔMICO, 2020)

A distribuição dos municípios no território brasileiro, como pode-se observar no mapa apresentado na figura nº 1, onde cada ponto representa uma localidade, não é uniforme. As regiões sul, sudeste e nordeste são intensamente povoadas e contém a maior parte dos municípios. As regiões norte e centro-oeste (ao menos uma parte deste) do país, por sua vez, possuem um menor número de municípios.

Figura 1 – Municípios por faixa populacional - Brasil - 2019



Fonte: Elaborada pelo autor partir de IBGE (2019).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O mapa diferencia, adicionalmente, os municípios com base em sua população estimada pelo IBGE para o ano de 2019 (IBGE, 2019). Os pontos representam a centroeide<sup>i</sup> da malha geográfica de todos os municípios do Brasil. O primeiro grupo de municípios, representados pelos pontos em azul, referem-se àqueles cuja população é superior a 5.000 habitantes e são em número de 4.317 ou 77,5% dos municípios brasileiros. Este conjunto de municípios é quase hegemônico na região norte e em boa parte da região centro-oeste. Nas demais regiões geográficas do país distribuem-se, principalmente, pela faixa litorânea. Nos estados da Bahia, Maranhão, Ceará, Pernambuco e Alagoas a quase totalidade destes municípios pertencem a esta categoria.

Os pontos em vermelho representam os 1.253 municípios com menos de 5.000 habitantes, alvos da PEC 188/2019 (SENADO FEDERAL, 2019), e correspondem a 22,5% do total. Ocorrem com maior intensidade nos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Piauí, Tocantins, Goiás, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio grande do Sul. Na região Sul, inclusive, 36,9% dos municípios situam-se nesta faixa populacional. Uma característica significativa, ao menos na história recente, mostra que grande parte destes pequenos municípios são resultado da divisão de outros municípios também com pequeno número de habitantes (CIGOLINI; CACHATORI, 2012; MAGALHÃES, 2007).

As razões que impelem ao desejo de emancipação, nas diversas comunidades, podem ser apresentadas em dois grupos distintos de acordo com a corrente que os manifestam. De um lado tem-se, geralmente, a mídia, o poder executivo federal e, até mesmo, associações de classe que representam empresários ou instituições financeiras. Para estes atores os principais interesses na criação de novos municípios residem em fatores econômicos e na disponibilidade de novos cargos públicos a serem preenchidos, principalmente os de natureza política (NUNES, 2017; REZENDE, 2011).

A outra corrente de pensamento representa os interesses das comunidades envolvidas. As aspirações dos cidadãos relacionam-se de forma muito acentuada com o artigo 6º da Constituição Federal de 1988, onde:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

A busca pelos direitos sociais, por meio da criação de um novo município, estão presentes na maior parte das manifestações dos cidadãos envolvidos. Cigolini (2017), Souza (2015) e Nunes (2017) relatam estudos de diversos pesquisadores<sup>ii</sup> cujas conclusões podem ser dispostas em dois pontos principais:

- Ausência de serviços públicos como educação, saúde, saneamento, transporte, iluminação pública, energia elétrica e habitação. Estes fatores estão, normalmente, associados com o descaso verificado na administração pública e, ainda, à grande extensão territorial do município de origem;



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

- A existência de forte atividade econômica nas comunidades emancipacionistas às quais, normalmente, estão relacionadas à existência de infraestrutura de serviços públicos tão satisfatória não justificando mais a subordinação ao município de origem.

O objetivo deste trabalho é analisar o papel dos pequenos municípios na execução de políticas públicas direcionadas à satisfação dos direitos sociais dos cidadãos e na promoção do desenvolvimento local. A intenção é mostrar que, apesar de serem considerados pelo próprio Governo Federal e pela mídia, de um modo geral, como não sustentáveis financeiramente e, desta forma, constituírem-se em um peso para a nação, os pequenos municípios, quando confrontados com seus opostos, são mais eficientes e transferem uma maior quantidade de recursos públicos aos seus cidadãos.

O trabalho é de natureza quantitativa e baseia-se, fundamentalmente, na execução orçamentária de 5.067 municípios brasileiros no ano de 2019, obtidas na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que, por meio do Sistemas de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), armazena e disponibiliza informações contábeis em uma base de dados denominada Finanças do Brasil (Finbra) obtidas em diversos entes públicos, dentre eles os municípios. Para efeitos de comparação, tanto da receita arrecadada quanto da despesa por função, os municípios foram separados em dois grupos tendo como ponto de corte o número de 5.000 habitantes no mesmo ano de 2019 adotando, para tanto, as estimativas populacionais produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Este artigo é composto, além desta introdução, por três outras seções. Na primeira os municípios são analisados sob o ponto de vista de sua sustentabilidade financeira, como preconiza a PEC 188/2019. Na seção seguinte são observados o atendimento, por parte dos municípios, aos direitos sociais dos cidadãos, conforme prevê a Constituição Federal de 1988. A última seção é dedicada à verificação, nos municípios, dos incentivos em relação à sua economia, principalmente ao comércio, indústria e serviços. As considerações finais encerram este texto de forma a analisar em conjunto as principais informações apresentadas.

## OS MUNICÍPIOS E SUA VIABILIDADE ECONÔMICA

A exposição de motivos, presentes nas mensagens dos vetos presidenciais aos projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2013, 2014) e na PEC 188/2019 (SENADO FEDERAL, 2019) ressaltam, sobremaneira, o aumento de despesas sem a reciprocidade da necessária arrecadação financeira, elevando o problema dos novos municípios a uma simples questão envolvendo a responsabilidade fiscal nos entes públicos.

A proposta governamental embutida na PEC 188/2019 (SENADO FEDERAL, 2019) estabelece o índice de sustentabilidade financeira como critério adicional, além da população inferior a 5.000 habitantes, para a definição tanto dos municípios a serem incorporados quanto dos municípios incorporadores. O texto proposto contém:

§ 1o A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita. (SENADO



OBSERVADR



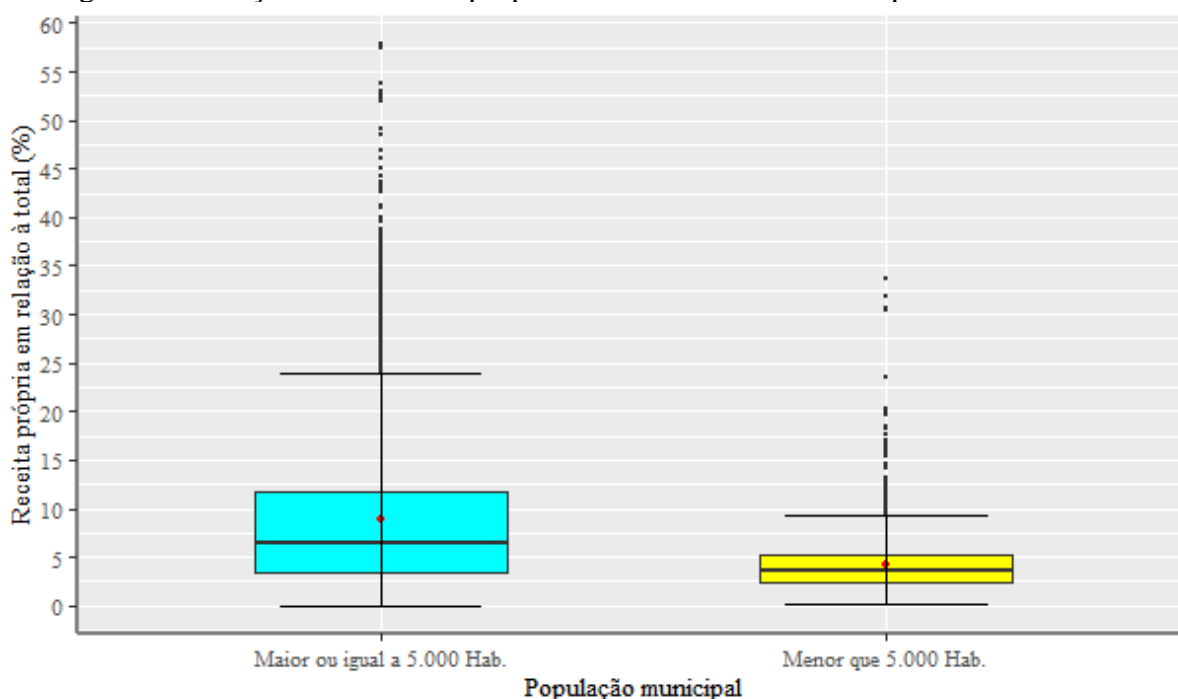


FEDERAL, 2019)

Este índice de 10% de receita própria em relação à receita total de um município é, sem necessidade de maiores explicações, totalmente aleatório, mesmo combinado com o fator populacional do município em questão. O texto da Proposta de Emenda Constitucional não apresenta os motivos pelos quais os municípios que não atingissem, ou superassem, este percentual, seriam insustentáveis, ou sustentáveis, respectivamente.

O gráfico, em formato de caixa<sup>iii</sup>, apresentado na figura nº 2 ilustra o comportamento da relação existente entre a receita própria e a receita total, de acordo com a população municipal. O gráfico exibe adicionalmente, nos pontos em vermelho, a média aritmética da relação estudada. Em ambos os grupos esta medida estatística situa-se acima da mediana, demonstrando estar sendo influenciada pelos valores atípicos.

Figura 2 – Relação entre receita própria e receita total nos municípios Brasileiros - 2019



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de STN (2019).

Os municípios com população inferior a 5.000 habitantes apresentam, de fato, um menor índice de sustentabilidade financeira, caso se adote a definição constante na PEC 188/2019. É possível observar, no gráfico, que a quase totalidade dos entes municipais deste grupo situam-se abaixo do patamar de 10%. Poucos municípios colocam-se acima deste índice e, portanto, não correm o risco de serem incorporados por localidades vizinhas.

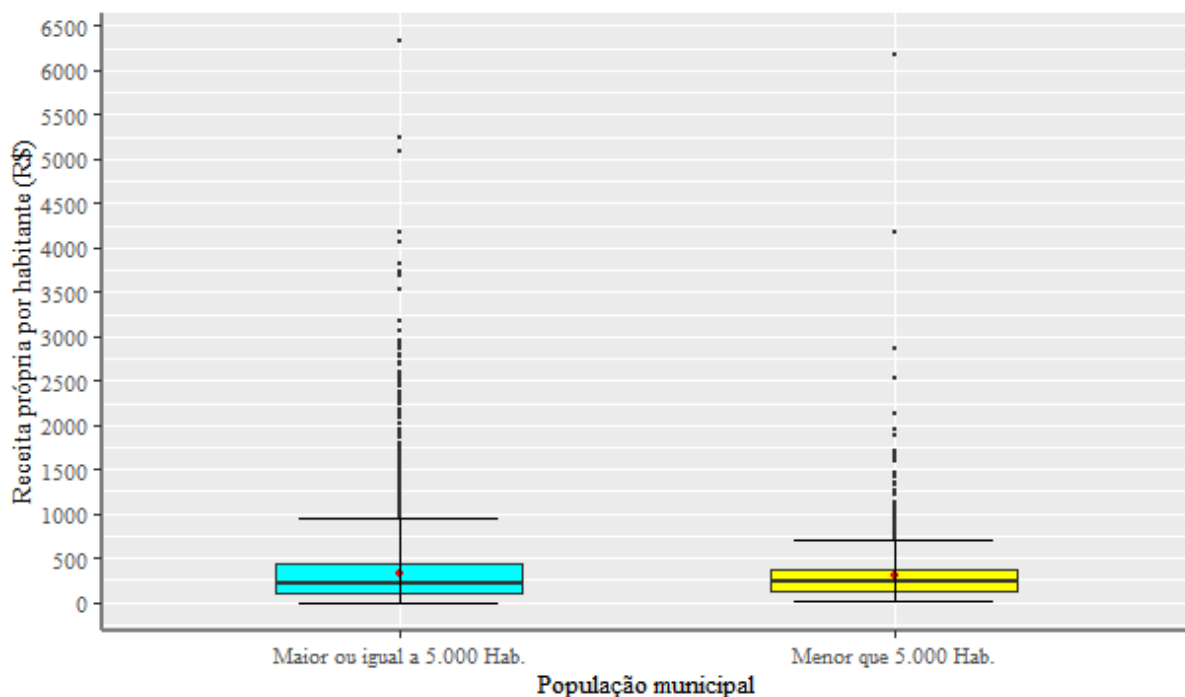
Um quadro que, se não é igual aproxima-se bastante aos pequenos municípios, é o apresentado pelos municípios com mais do que 5.000 habitantes. A linha do gráfico equivalente ao terceiro quartil situa-se entre 10 e 15% e a linha da mediana no intervalo de 5 a 10%. Isto permite concluir,



de forma categórica, que mais da metade destes municípios, que não se constituem em objeto da PEC 188/2019, também possuem um índice de sustentabilidade financeira menor que os 10% propostos. Este índice, pelo menos da forma como foi proposto, não é adequado para a identificação de municípios inviáveis financeiramente. Se assim fosse um número superior a 2.500 municípios seriam passíveis de incorporação retornando a um quadro próximo àquele da primeira república.

O gráfico da figura nº 3 propõe uma análise sob um ângulo distinto, embora o objeto seja o mesmo: a receita própria dos municípios. A redução da arrecadação ao nível individual, para cada habitante, mostra os dois grupos de municípios com comportamentos praticamente idênticos. Em ambos os grupos três quartos dos municípios possuem arrecadação própria *per capita* inferior a R\$ 500,00. A semelhança entre estas distribuições mostra que, na pior das hipóteses, os municípios menores têm o mesmo nível de eficiência arrecadatória que os municípios com maior população. Exibe, ainda, que a inferioridade dos pequenos municípios, em se tratando do índice de sustentabilidade financeira, pode ser em decorrência das transferências governamentais que contribuem para a receita total do município. Os volumes destas transferências, quando em valores absolutos, são significativos em relação à pequena arrecadação municipal.

Figura 3 – Receita própria por habitante nos municípios Brasileiros - 2019



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de STN (2019).

As despesas administrativas, necessárias às administrações dos municípios, constituem-se em um contraponto às questões levantadas quando das análises sobre as receitas municipais. Os valores liquidados, relativos ao orçamento de 2019, nas funções Administração e Legislativa, são mostrados no gráfico da figura nº 4, mais uma vez de forma *per capita*. Os pequenos municípios

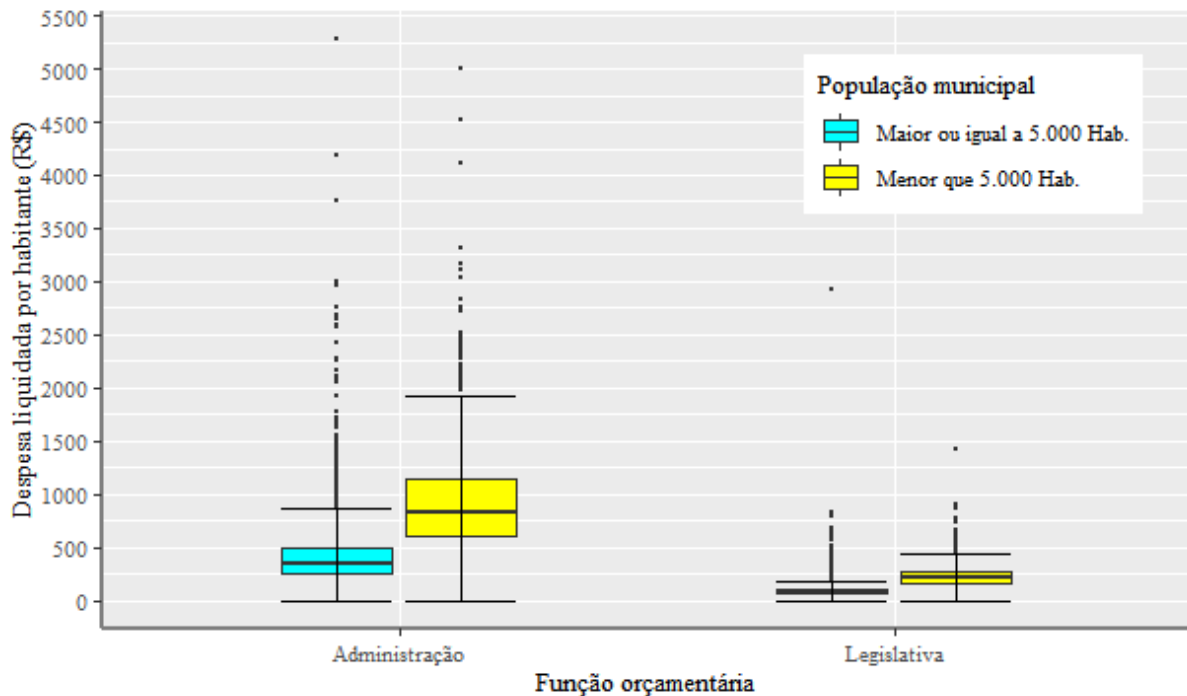


dispendem valores mais elevados que os municípios com população superior a 5.000 habitantes, tanto na administração municipal (função Administração) como na Câmara de Vereadores (função Legislativa).

As diferenças apresentadas nos dois grupos estudados e para as duas funções orçamentárias convergem em direções iguais, mas com proporções distintas. Em ambos os casos quase todos os pequenos municípios apresentam valores superiores aos municípios maiores. Na função Administração, entretanto, as diferenças são bem mais significativas. Duas breves razões podem ser elencadas para tais comportamentos:

- As administrações públicas exigem uma estrutura mínima para o seu funcionamento. Além do Prefeito e Vice, definidos na Constituição Federal de 1988, existe a necessidade de oferecimento de serviços à população. O conjunto de recursos, humanos e financeiros, empregados para a execução destes serviços não é proporcional ao tamanho da população.
- O número de vereadores segue uma escala discreta de acordo com a Constituição Federal de 1988. Qualquer município, com qualquer população terá, ao menos, nove vereadores. Este é o caso do grupo de municípios com menos de 5.000 habitantes. Esta estrutura fixa para a atividade legislativa certamente impulsiona o seu custo por habitante. (BRASIL, 1988)

Figura 4 – Despesas administrativas por habitante nos municípios Brasileiros - 2019



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de STN (2019).

A comparação entre receitas próprias e despesas administrativas, em poucas oportunidades, será favorável nos pequenos municípios, seja empregando seus valores absolutos, seja usando os valores *per capita*. A observação, simultânea, dos gráficos das figuras 3 e 4 deixa este fato em





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

evidência. Tem-se, por um lado, 75% (ou mais) dos municípios com população menor que 5.000 habitantes com receitas próprias que não atingem R\$ 500,00 por habitante. No outro lado, apenas nas despesas da função “Administração” a quase totalidade destes municípios dispendem um valor *per capita* superior a estes mesmos R\$ 500,00.

A análise destas questões por meio de um ponto de vista puramente econômico pode conduzir a encaminhamentos inapropriados, como é o caso concreto da PEC 188/2019. Os municípios, todos eles, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, tornaram-se proponentes e executores de políticas e serviços públicos, principalmente na área da saúde e da educação. A próxima seção trata destes, e dos demais, direitos aos cidadãos estabelecidos pela Constituição em vigor.

## OS MUNICÍPIOS E OS DIREITOS SOCIAIS

A definição, pela Constituição Federal de 1988, dos municípios como entes federativos não significou apenas o seu reconhecimento, mas, sobretudo, trouxe consigo um expressivo acréscimo de autonomia política, financeira e administrativa. Esta autonomia acarreta, além de maior liberdade para auto-organização, um conjunto mais amplo de responsabilidades, traduzidas em novas competências e atribuições. Dentre estas incumbências está a formulação e implementação de políticas que resultem no oferecimento de bens e serviços públicos aos cidadãos e que, de forma prática e concreta, traduzem-se nos direitos sociais referenciados no artigo sexto da Constituição. (BRASIL, 1988)

Alguns pesquisadores, ao estudar emancipações distritais, dedicaram atenção à efetividade dos pequenos municípios em relação aos avanços sociais nestas localidades. Souza (2018, p. 109), ao abordar esta questão, é enfático ao dizer que “a emancipação proporcionou avanços e contribuiu para o desenvolvimento local em vários pequenos municípios brasileiros”. Em outro trabalho, Klering, Krueel e Stranz analisam indicadores de gestão, os quais

evidenciam que a descentralização da administração pública tem efeitos bastante positivos na melhoria da performance ou qualidade de gestão dos municípios. Pode-se confirmar assim que ser pequeno é interessante e estratégico, em termos de melhoria da qualidade de vida, especialmente para as populações locais diretamente interessadas em resolverem suas necessidades, como para os respectivos estados e mesmo para o Brasil, sendo que todos saem obtendo vantagens. (KLERING; KRUEEL; STRANZ, 2012, p. 42)

A atenção que os municípios dedicam ao conjunto de direitos sociais estabelecidos na Carta Magna pode ser medida de diversas formas. Este trabalho empregou, a partir da base de dados Finbra (STN, 2019), as despesas liquidadas por função orçamentária. Embora nem todas as funções orçamentárias relacionem-se diretamente a estes direitos, algumas podem ser tomadas como proxies, de forma a permitir o estudo em questão. Assim, das 28 funções orçamentárias previstas para as despesas municipais, nove funções foram analisadas: Assistência Social, Desporto e Lazer, Educação, Habitação, Saneamento, Saúde, Segurança Pública, Trabalho e Transporte.

O gráfico da figura nº 5 apresenta estas funções orçamentárias para os grupos de municípios em comparação. Como se trata de valores *per capita*, em algumas funções os valores são muito



OBSERVADR



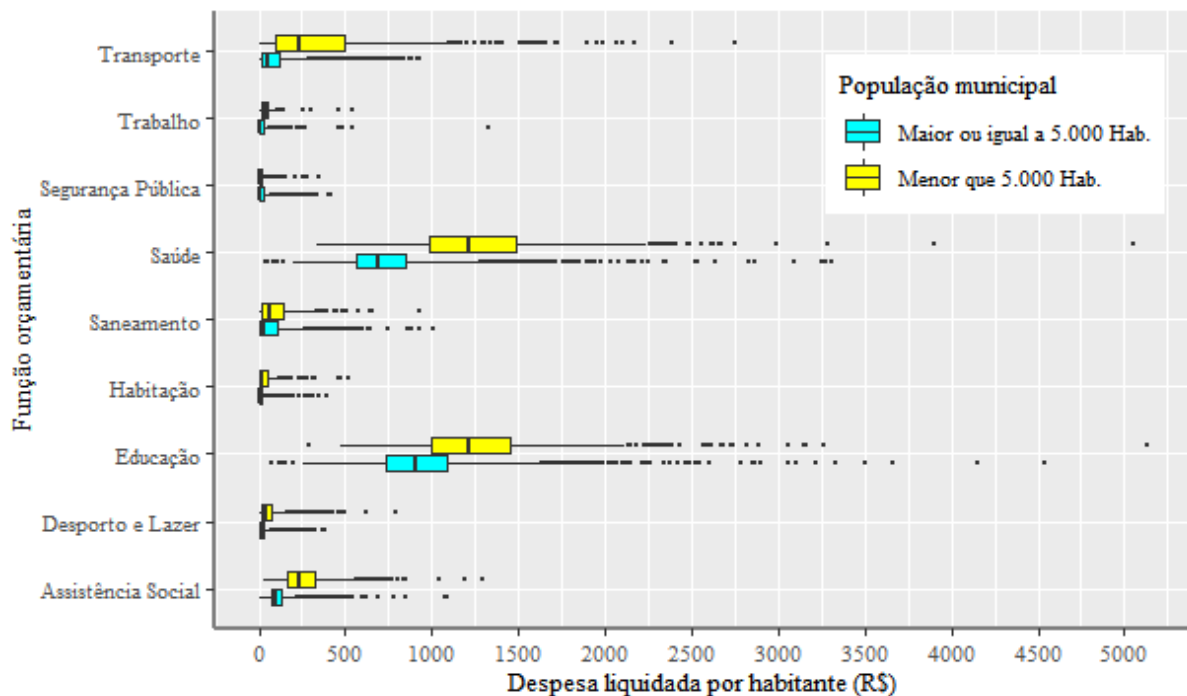


pequenos ao lado dos valores das demais funções e, deste modo, não são suficientemente precisos. Permitem, mesmo assim, obter conclusões alinhadas aos objetivos propostos. A primeira delas é que em apenas uma das funções, Segurança Pública, os municípios com menos de 5.000 habitantes, no seu conjunto, dispõem valores inferiores ao segundo grupo de municípios.

Nas funções Desporto e Lazer, Habitação, Saneamento e Trabalho os municípios de ambas as faixas populacionais apresentam um comportamento semelhante, isto é, não foram verificadas diferenças significativas. Em todas estas funções, entretanto, é possível visualizar que a linha inferior dos *boxplot* relativa aos municípios menores situa-se acima, ou no mesmo patamar, da faixa superior do *boxplot* dos municípios com população igual ou superior a 5.000 habitantes. De outra forma, mesmo nestes piores casos, cada habitante de municípios pequenos tem a sua disposição parcelas maiores de recursos públicos.

Nas funções orçamentárias restantes a superioridade dos municípios com população inferior a 5.000 habitantes, em valores *per capita*, é mais evidente. Na função Assistência Social, são poucos os municípios com maior população que superam os valores por habitante dos municípios com menor número de habitantes. É possível afirmar o mesmo em relação à função Saúde onde chama a atenção, além da diferença de escala entre ambas as funções, um maior intervalo entre os grupos ilustrando a preocupação, mais incisiva, dos pequenos municípios nas duas áreas de atuação.

Figura 5 – Despesas sociais por habitante nos municípios Brasileiros - 2019



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de STN (2019).

Nas duas funções restantes os pequenos municípios, novamente, mostram maiores gastos por habitante embora, em algumas partes, verificam-se sobreposições nas caixas gráficas mostrando que uma pequena parte dos municípios com mais de 5.000 habitantes aplicam maior quantidade



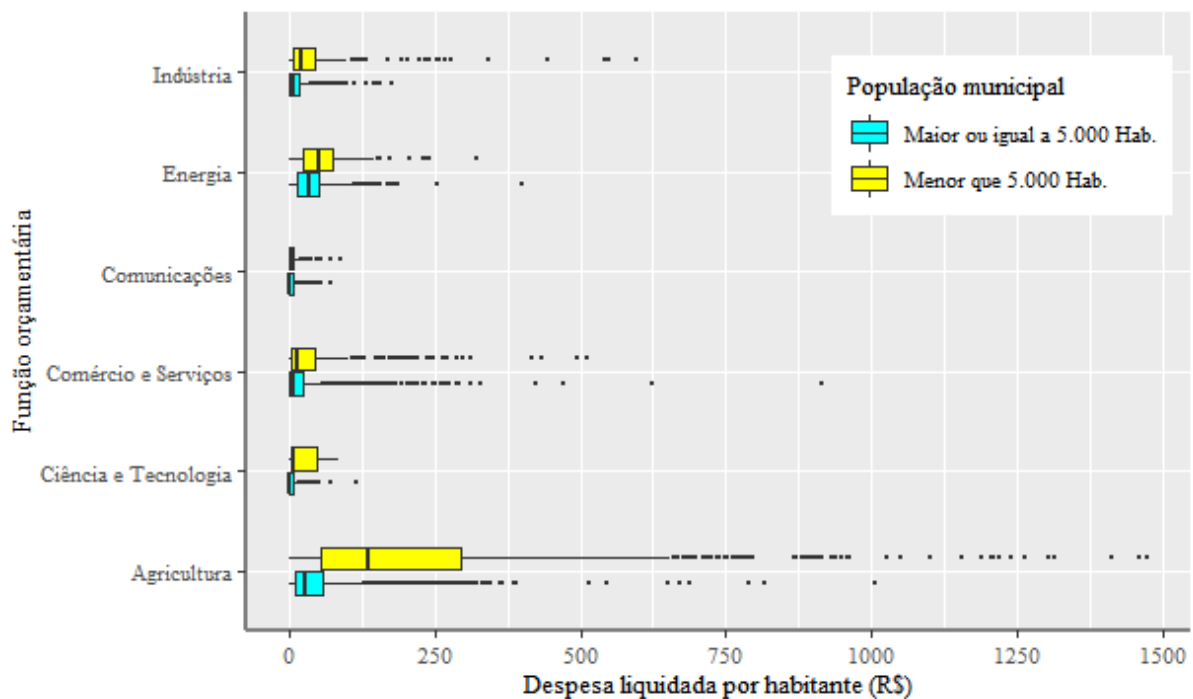
de recursos que os pequenos municípios. Na função Transporte os valores *per capita* são menores que na função Educação, sendo que os municípios maiores, além de exibirem valores muito próximos entre si, também não apresentam valores atípicos muito significativos. Já a função Educação atinge níveis semelhantes à função Saúde apesar de que muitos municípios maiores superam os de menor população.

O desempenho dos municípios com menor número de habitantes, nestas funções orçamentárias que retratam o atendimento aos direitos sociais dos cidadãos preconizados na Constituição Federal, é amplamente superior aos demais municípios. Em algumas delas, como a saúde e educação, onde o ordenamento legal determina parâmetros mínimos de investimentos para todos os entes federativos também ocorre esta ascendência. Por outro lado, os municípios dedicam parcelas de seus orçamentos em áreas onde a legislação, de forma explícita, não os obriga, mas são vistos como importantes para o desenvolvimento local. São os casos, dentre outros, dos incentivos concedidos à agricultura, indústria, comércio e serviços. A próxima seção abrange estes elementos.

## OS MUNICÍPIOS E OS INCENTIVOS ÀS ATIVIDADES ECONÔMICAS

Além das questões sociais os municípios têm desempenhado importante papel na promoção do desenvolvimento econômico, embora não se verifiquem, costumeiramente, transferências de recursos dos níveis estaduais e federal de governo. Os municípios, deste modo, para o alargamento das atividades comerciais, industriais ou da agropecuária, têm empregado recursos próprios ou, eventualmente, resultantes do apoio de parlamentares em emendas ao orçamento da República. (DEGENHART; VOGT; ZONATTO, 2016; KLERING *et al.*, 2011; SIMÕES, 2004)

Figura 6 – Despesas de incentivo econômico por habitante nos municípios Brasileiros - 2019



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de STN (2019).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O gráfico da figura nº 6 exibe a comparação, para os dois grupos de municípios estudados, de sete funções orçamentárias as quais se alinham aos objetivos propostos. Mais uma vez, com exceção de apenas uma destas funções, é possível visualizar que a maior parte dos municípios com menos do que 5.000 habitantes investem, por pessoa, valores superiores aos verificados nos municípios maiores. As caixas gráficas, na função Comunicação, mostram um comportamento aparentemente idêntico, em ambos os grupos de municípios. A dianteira, embora quase imperceptível, pertence aos municípios com população igual ou superior a 5.000 habitantes.

Nas demais funções orçamentárias expostas no gráfico a Agricultura representa um segundo destaque. A grande maioria dos pequenos municípios investem mais recursos, por habitante, nesta função. É também natural que isto aconteça pois, como mostra o mapa da figura nº 1, os pequenos municípios, na sua maior parte, localizam-se no interior Brasileiro e tem na agricultura o motor de suas atividades econômicas. (SILVA NETO; FRANTZ, 2003) De qualquer forma os valores dispendidos pelos municípios menores são significativamente superiores aos do outro grupo de municípios.

Nas funções orçamentárias Ciência e Tecnologia, Comércio e Serviços, Energia e Indústria tem-se, novamente, uma vantagem que, embora não tão significativa, pertence aos municípios pequenos. Nos *boxplot* correspondentes a esta funções podem se observar, inclusive, muitas sobreposições de valores indicando, assim, que alguns municípios maiores também superam os do primeiro grupo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou desconstruir a ideia, preconcebida, de que os pequenos municípios, notadamente aqueles cuja população é inferior a 5.000 habitantes, são inviáveis e, como propõe a PEC 188/2019, devem ser incorporados por outros com maior capacidade financeira. Este prejulgamento, de parte de diversos atores, leva em consideração apenas o resultado aritmético de sua capacidade de arrecadação tributária. Deixam de considerar, por outro lado, o papel fundamental de promotores e executores de políticas públicas.

O Brasil contava, de acordo com as estimativas para o ano de 2019, 1.253 municípios com menos de 5.000 habitantes e 4.317 com população igual ou superior a este parâmetro. A PEC estabeleceu, como critério adicional, que estes municípios menores, de forma a continuarem existindo, apresentassem um índice de sustentabilidade financeira igual ou superior a 10%. Assim, em um passe de mágica, mais de 1.000 municípios deixariam de existir. Tudo isto sem uma investigação mais profunda da atuação de cada município, até mesmo daqueles que exibem uma população maior.

É correto afirmar que pouquíssimos municípios do grupo com menor população ultrapassariam o limite de 10% na relação entre receita própria e receita total. Ocorre, todavia, o mesmo fenômeno com os de maior população. Esta questão envolvendo o quanto cada município consegue arrecadar obedece a uma lógica puramente econômica, como se os municípios fossem entidades regidas por um padrão puramente comercial. A Constituição Federal, entretanto, atribui aos municípios, ao descentralizar as funções do Estado, um considerável conjunto de responsabilidades.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As administrações dos pequenos municípios, é certo, pesam mais em seus orçamentos do que os do grupo oposto. É preciso notar, contudo, que isto é uma verdade quase que incontestada apenas se forem considerados em valores absolutos. Com a execução orçamentária a nível de habitante este fato deixa de ser tão simplista pois também se verifica nos maiores municípios. Assim o custo administrativo, englobando os poderes executivo e legislativo, não pode ser um parâmetro de avaliação único.

É evidente que, mais uma vez em valores absolutos, os municípios menores possuem orçamentos mais reduzidos o que lhes impedem de realizar grandes investimentos. Estão, por outro lado, mais próximos dos cidadãos e o pouco que têm o transferem de forma mais eficiente para cada um de seus moradores. Os denominados direitos sociais, explícitos na Constituição Federal, retratados por meio de funções orçamentárias equivalentes, mostram perfeitamente uma melhor distribuição dos recursos públicos disponíveis nos municípios.

Os pequenos municípios, ainda, executam suas funções como promotores e indutores do desenvolvimento local. Em algumas áreas, como a agricultura por exemplo, são muito mais incisivos. Em outras, como a indústria, comércio, serviços, energia e ciência e tecnologia também superam os municípios com maior população mesmo que esta superioridade seja menos impactante.

É possível que o saldo da equação receita própria menos despesas administrativas, nos pequenos municípios, seja negativo. De outro lado estes municípios transferem os recursos existentes, próprios ou recebidos de outras esferas governamentais, em níveis mais elevados para cada um de seus habitantes. Mesmo que esta conta esteja no vermelho existem maiores investimentos aos cidadãos municipais.

Pode-se questionar o fato de que estas afirmações estão baseadas em valores gastos pelos municípios e de forma per capita. Pode-se argumentar que os municípios não empregam adequadamente seus recursos. É preciso notar, contudo, que estas alegações devem valer para todos, pequenos e grandes municípios. A intenção de condenar os pequenos municípios precisa ser fundamentada de forma mais categórica. Corre-se o risco, entretanto, de chamar a atenção para problemas muito maiores, não localizados, necessariamente, nos municípios com menor população.

Este trabalho empregou, como ponto de corte, o limite de 5.000 habitante para a diferenciação dos pequenos municípios. Isto foi decorrência, pura e simples, do parâmetro apontado na PEC188/2019. Não existem elemento que possibilitem inferir o contrário para uma localidade com 5.001 moradores. Parâmetros numéricos, e discretos, nem sempre são adequados para a tomada de decisões, ainda mais complexas e importantes como a extinção de municípios.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996**



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BRASIL. Mensagem nº 505, de 12 de novembro de 2013

BRASIL. Mensagem nº 250, de 26 de agosto de 2014

CNM. ESTUDO da CNM mostra graves consequências da extinção de Municípios. 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/estudo-inedito-da-cnm-mostra-as-graves-consequencias-da-extincao-de-municipios>. Acesso em: 9 set. 2020.

CIGOLINI, Adilar Antonio. Análise da literatura explicativa sobre o processo contemporâneo da criação de municípios no Brasil. **Revista de Estudos Brasileiros**, v. 4, n. 6, p. 95–107, 2017.

CIGOLINI, Adilar Antonio; CACHATORI, Thiago Luiz. Análise do processo de criação de municípios no Brasil. *In*: 2012, Bogotá. **XII Colóquio Internacional de Geocrítica**. Bogotá: 2012. p. 1–12.

DEGENHART, Larissa; VOGT, Mara; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. Influência dos gastos públicos no crescimento econômico dos municípios da Região Sudeste do Brasil. **Revista de Gestão**, v. 23, n. 3, p. 233–245, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.rege.2016.06.005>.

IBGE. **Estimativas de população. 2014 a 2019**. 2019. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/). Acesso em: 4 jan. 2019.

KLERING, Luis Roque *et al.* Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. **Análise**, v. 22, n. 1, p. 31–43, 2011.

KLERING, Luis Roque; KRUEL, Alexandra Jochims; STRANZ, Eduardo. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. **Análise**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 31–44, 2012.

MAGALHÃES, João Carlos. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. *In*: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata *et al.* (org.). **Dinâmica dos Municípios**. Brasília: IPEA, 2007. p. 13–52. *E-book*.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. 2020. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/>. Acesso em: 27 ago. 2020.

NUNES, Marcos Antônio. Criação de municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens. **Revista Espinhaço**, v. 6, n. 1, p. 11–20, 2017.

NUNES, Marcos Antônio; MATOS, Ralfo Edmundo da Silva. O município no Brasil República e o surto emancipacionista após a Constituição Federal de 1988. **Espaço & Geografia**, v. 22, n. 1, p. 3–50, 2019.

REZENDE, João Batista. **Administração Pública em Municípios de Pequeno Porte do Sul de Minas Gerais: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas**. 2011. -



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Universidade Federal de Lavras, 2011.

SENADO FEDERAL. **Proposta de emenda à Constituição nº 188, de 2019** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035501&ts=1574707840671&disposition=inline>

SILVA NETO, Benedito; FRANTZ, Telmo Rudi. Dinâmica da agricultura e desenvolvimento no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 41, n. 3, p. 97–115, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-20032003000300005>

SIMÕES, André Geraldo De Moraes. População, Federalismo e Criação de Municípios no Brasil: uma análise dos casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. *In*: 2004, Caxambú (MG). **XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP**. Caxambú (MG): 2004. p. 1–17.

SOUZA, Adalberto Dias de. Emancipações distritais e criação de municípios no Brasil após a Constituição Federal de 1988. **Rev. GEOMAE**, v. 6, n. 1, p. 50–72, 2015.

SOUZA, Adalberto Dias de. Pequenos municípios: viabilidade social e econômica após a Constituição Federal de 1988. *In*: SOUZA, Adalberto Dias de; COSTA, Fábio Rodrigues da (org.). **Desenvolvimento Regional no Paraná: ações e reflexões**. Campo Mourão: Editora Fecilcam, 2018. p. 98–121. *E-book*.

STN. **SICONFI - Sistemas de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. 2019. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi>. Acesso em: 15 jul. 2020.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 42, p. 103–120, 2005.

VALOR ECONÔMICO. **Governo desiste de PEC emergencial e vai reformular PEC do pacto federativo**. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/06/22/governo-desiste-de-pec-emergencial-e-vai-reformular-pec-do-pacto-federativo.ghtml>. Acesso em: 9 set. 2020.

<sup>i</sup> O centroide corresponde a um ponto cujas coordenadas são as médias das coordenadas dos pontos que formam uma figura geométrica ou, ainda, o centro geométrico de uma figura (MICHAELIS, 2020).

<sup>ii</sup> Cigolini cita, em seu artigo, trabalhos desenvolvidos por Breameker (1992), Mello (1992) e Noronha (1997). Souza e Nunes referem-se aos trabalhos realizados por Breameker.

<sup>iii</sup> Gráficos de caixa, ou *boxplot*, são figuras que permitem a visualização de medidas separatrizes. Estão visíveis, de forma mais significativa, o primeiro quartil na linha inferior da caixa, a mediana na linha intermediária e o terceiro quartil na linha superior. Um *boxplot* pode apresentar, também, em uma linha superior o valor máximo e, em uma linha inferior, o valor mínimo. É possível observar, ainda, valores denominados de outliers, isto é, valores atípicos que se afastam e destoam da maior parte da distribuição.



**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL: FALÁCIA OU REALIDADE?**

**DEINDUSTRIALIZATION IN BRAZIL: FALLACY OR REALITY?**

Roseli Fistarol KRUGER<sup>1</sup>, Sérgio Luiz ALLEBRANDT<sup>2</sup>, Taciana Angélica Moraes RIBAS<sup>3</sup>,

Reneo Pedro PREDIGER<sup>4</sup>

**Resumo:** Este estudo nasceu do interesse nas discussões sobre a possibilidade de haver, no Brasil, um processo de desindustrialização. Nas pesquisas realizadas foi possível investigar o processo de desenvolvimento da indústria no Brasil, para depois analisar as diferentes abordagens sobre a desindustrialização, os ortodoxos e heterodoxos. Também, foi possível, a partir da análise destas diferentes abordagens, do conceito da desindustrialização e da construção dos dados do período das décadas de 1980 e 1990. Contudo, como comparativo, foram analisados dados de 2002 a 2017 que levaram em consideração o VAB por segmentos: agropecuária, indústria, serviços e administração pública. Tendo como apoio os estudos nas diversas linhas de pensamento, com base no conceito ampliado de desindustrialização e analisando os dados coletados, é possível constatar evidências de processo de desindustrialização no Brasil, porém, este estudo não pode ser considerado conclusivo. Por este motivo, sugere-se que estudos sobre a possibilidade de um processo de desindustrialização no Brasil, sejam realizados com mais detalhes e com análises de dados quantitativos e qualitativos em um período de tempo mais longo e mais atual.

**Palavras-chave:** Indústria brasileira. Desindustrialização. Desenvolvimento regional.

**Abstract:** This study was born out of interest in discussions about the possibility of a deindustrialization process in Brazil. In the researches carried out it was possible to investigate the process of development of the industry in Brazil, to later analyze the different approaches on deindustrialization, the orthodox and heterodox. It was also possible, from the analysis of these different approaches, the concept of deindustrialization and the construction of data from the 1980s and 1990s. However, as a comparison, data from 2002 to 2017 were analyzed, which took into account the GVA by segments: agriculture, industry, services and administration. And, having as support the studies in the different lines of thought, based on the expanded concept of deindustrialization and analyzing the collected data, it is possible to verify evidence of the

<sup>1</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUI (Turma 2017). Bolsista Prosc/Capes. Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/UNIJUI (2016). Graduada em Administração pela UNIJUI (2008). E-mail: [rfistarol@gmail.com](mailto:rfistarol@gmail.com).

<sup>2</sup> Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq; Professor Titular e Coordenador do PPGDR/UNIJUI; Líder do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC); Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC (2010). E-mail: [allebr@unijui.edu.br](mailto:allebr@unijui.edu.br).

<sup>3</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional no PPGDR/UNIJUI (Turma 2018). Bolsista Prosc/Capes. Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/UNIJUI (2017). Graduada em Gestão Pública pela UNIJUI (2014). E-mail: [taciana.ribas@sou.unijui.edu.br](mailto:taciana.ribas@sou.unijui.edu.br).

<sup>4</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional - Unijui (2020); Mestre em Ciência da Computação - UFRGS (1982); Professor na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) - Campus Cerro Largo. E-mail: [reneo@uffs.edu.br](mailto:reneo@uffs.edu.br).





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

process of deindustrialization in Brazil, however, this study cannot be considered conclusive. For this reason, it is suggested that studies on the possibility of a deindustrialization process in Brazil, be carried out in more detail and with analysis of quantitative and qualitative data over a longer and more current period of time.

**Keywords:** Brazilian industry. Deindustrialization. Regional development.

## INTRODUÇÃO

Este estudo nasceu do interesse em investigar a controversa discussão sobre o processo de desindustrialização no Brasil. Em meio a inúmeras análises realizadas, um grupo de pesquisadores tem levantado a questão de um possível processo de desindustrialização no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2010a; OREIRO; FEIJÓ, 2010; PALMA, 2005). Por sua vez, outro grupo defende a tese de que não se trata de desindustrialização, mas que consiste em um processo de perda relativa da importância do segmento industrial, na renda e emprego nacional, que foi transferido para o setor de serviços (BONELLI; PESSÔA, 2010; NAKAHODO; JANK, 2006; NASSIF, 2008).

Estas duas linhas de análise são denominadas de heterodoxos e ortodoxos. Os heterodoxos, defendem que a economia brasileira teria passado por um processo de desindustrialização já nas décadas de 1980 e 1990, tanto em termos da participação do emprego, como da participação no valor adicionado. Afirmam que as informações da época revelam que a participação da indústria no PIB, teria reduzido 10,9% no período de 1985 a 1995 (BRESSER-PEREIRA, 2010a; OREIRO; FEIJÓ, 2010).

De outro lado, os ortodoxos afirmam que as reformas ocorridas nas décadas de 1980 e 1990 favoreceram a indústria ao permitir a importação de máquinas e equipamentos tecnologicamente avançados, viabilizando a modernização do parque industrial brasileiro e, conseqüentemente, promovendo a expansão da produção industrial, como no caso do câmbio real (BONELLI; PESSÔA, 2010; NAKAHODO; JANK, 2006; NASSIF, 2008).

Para entender esta discussão acadêmica, este artigo analisa alguns momentos específicos desta história, que contribuem para a contextualização sobre o processo, ou não, de desindustrialização. Iniciando com o (i) modelo econômico brasileiro primário-exportador, depois o (ii) modelo de desenvolvimento nacional e autônomo.

Em seguida, o (iii) crescimento econômico acelerado e liquidez internacional, seguido do (iv) crescimento econômico lento, escassez de divisas e inflação alta. O quinto período é (v) o crescimento econômico lento e estabilidade de preços e, fechando com o período que aborda (vi) as transformações da estrutura industrial ou desindustrialização.

Como discussão final, o artigo explora os diferentes pontos de vista sobre a existência, ou não, de um possível processo de desindustrialização no Brasil e a pertinência do uso de instrumentos de política industrial para o incentivo na retomada do desenvolvimento industrial no país. Trazendo duas tabelas construídas em períodos diferentes dos apresentados nos artigos estudados, anos de 2002 a 2017, para verificar se representatividade da indústria continuou diminuindo em relação aos demais segmentos.





A metodologia utilizada neste estudo foi a pesquisa bibliográfica com o intuito de apresentar as diferentes linhas de análise e pensamento sobre a evidência ou não de desindustrialização na economia brasileira. Assim, foram analisados diversos estudos, tanto da linha de pensadores ortodoxos como de heterodoxos, para se conhecer os enfoques e analisar as diferentes opiniões e pontos de destaque de cada pensamento. Noronha e Ferreira (2000, p. 192) entendem que a revisão de literatura é um instrumento importante para aprimoramento de investigação do trabalho, pois permite que o pesquisador tome conhecimento do que ocorreu ou está ocorrendo no campo estudado.

## FATOS MARCANTES DA HISTÓRIA DO BRASIL PARA A ANÁLISE

Com o intuito de conectar os momentos históricos e as diferentes análises, durante a pesquisa foi possível identificar os principais cenários da economia brasileira e, buscando descrevê-los e destacar os principais acontecimentos, os mesmos foram divididos em períodos históricos.

No Período de 1500 a 1930, o modelo econômico era caracterizado como primário-exportador. Luz (1978) argumenta que o período do Império foi marcado pelo consenso sobre a vocação agrícola da economia brasileira. Na época, o Visconde de Cairú (José Maria da Silva Lisboa) e Tavares Bastos, eram defensores do liberalismo econômico e argumentavam que o Brasil deveria especializar-se nas atividades agrícolas e na extração mineral, dadas as vantagens comparativas existentes, particularmente a abundância e a qualidade das terras cultiváveis (CURADO, 2013; LUZ, 1978).

Outra característica da sociedade brasileira, marcante e reforçada historicamente, é a dependência das economias externas. Durante quatro séculos o Brasil permaneceu como colônia, sendo que os primeiros trezentos anos esteve sob o comando de Portugal. Após esse período, manteve relação de dependência econômico-financeira mais direta com a Inglaterra (BRUM, 1999). Mediante a Proclamação da República (1889) a ênfase nas atividades primário-exportadoras e o frágil desenvolvimento das atividades industriais passaram a ser questionados (CURADO, 2013; FONSECA, 2000).

A Primeira Guerra Mundial também deixou sua influência para a industrialização brasileira como os bloqueios econômicos, o processo de exportação e importação foi prejudicado, deixando o Brasil sem a alternativa de exportar seus produtos primários e o impossibilitando de importar produtos industrializados. Com a escassez de importações, aumentou-se a demanda interna por produtos industrializados, impulsionando o surgimento de indústrias no país (BRUM, 1999; LUZ, 1978).

No período entre 1930 e 1964, aproximadamente, houve a tentativa de implantação de um projeto de industrialização do país, como chave para o desenvolvimento nacional e autônomo. Era a primeira vez que um governo<sup>5</sup> assumia seu interesse por projetos de industrialização, concomitantemente com uma agricultura forte, bem como com a implantação e expansão de parques industriais nacionais (BRUM, 1999). A década de trinta foi marcada pelo intenso desenvolvimento das atividades industriais no Brasil, entre 1933 e 1939, o setor industrial cresceu a uma taxa média de 11,2% ao ano e com um importante processo de diversificação das atividades produtivas (CURADO, 2013).

<sup>5</sup> O governo desta época era presidido por Getúlio Vargas.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

No cenário global, ainda havia a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o que reduziu o ritmo de crescimento das atividades industriais no país, o quadro nacional era de escassez de produtos importados (CURADO, 2013) o que, por sua vez, contribuiu para o surgimento de atividades artesanais e um grande número de pequenos e médios empreendimentos econômicos surgiram em todo o país (BRUM, 1999).

No entanto, o governo precisou tomar frente aos grandes empreendimentos de indústria básica, porque não havia investidores de tal porte e tampouco com experiência empresarial, a exemplo da Companhia Siderúrgica Nacional e a Vale do Rio Doce, que gerou receita com exportações para os países ativos nos conflitos de guerra (BRUM, 1999; CURADO, 2013). Em agosto de 1942, o Brasil se juntou às Forças Aliadas na Segunda Guerra Mundial. Parte do acordo foi que os EUA ajudariam a desenvolver indústrias pesadas no país, principalmente aço e petróleo (OTOYA, 2018).

Ao final da Segunda Guerra, “o Brasil era grande credor internacional” (BRUM, 1999, p. 212), com cerca de US\$ 5 bilhões de dólares, porém, o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) dilapidou-os com a compra de supérfluos e quinquilharias superadas e obsoletas: “Ainda não havíamos aprendido que nas relações internacionais não há magnanimidades; mas apenas interesses e negócios.” (BRUM, 1999, p. 212).

Até o ano 1950, conforme Brum (1999), ocorreu a primeira fase da industrialização brasileira. A partir da segunda metade da década 1950, iniciou a nova fase da industrialização brasileira, com políticas de incentivo à produção de bens duráveis e que foi até o ano 1974. Durante esse período, a implantação da indústria automotiva representou grande importância, seguida da indústria de eletrodomésticos e eletroeletrônicos (BRUM, 1999).

Entretanto, no início dos anos 1960, a situação econômico-financeira do país ficou grave. Isso ocorreu nos últimos meses do governo de Goulart, considerado como ameaça de comunismo por um grupo considerável de civis-militares. Os problemas eram referentes ao desequilíbrio das contas brasileiras com o exterior; a estagnação do crescimento econômico que perdeu sua dinamicidade; e a inflação que já se tornava difícil de controlar (BRUM, 1999; PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

No período entre 1964 e 1980, já no governo militar de Castelo Branco, a condução da política econômica aconteceu por meio do Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966). A retomada do crescimento econômico aumentaria a demanda de mão de obra e atenuaria o quadro de pobreza nacional e continha ações para a redução de gastos e aumento de arrecadação de impostos, bem como de correção monetária de impostos atrasados (BRUM, 1999).

O governo também adotou medidas, no sentido de estimular as exportações e diversificar sua carteira de negócios. Impulsionou as exportações de bens manufaturados, a fim de melhorar o desempenho da balança comercial e superar a longa fase de país primário-exportador. O ciclo militar compreendeu a fase árdua de 1964-1967, para a preparação do cenário econômico para uma subsequente expansão da economia brasileira (BRUM, 1999).

Neste período o Brasil havia retomado a trajetória de crescimento econômico e havia um cenário de liquidez internacional e elevada capacidade ociosa na economia (LAMONICA; FEIJÓ, 2011). O crescimento econômico acelerado passou a ser a preocupação central e a expansão industrial era o foco principal do governo (BRUM, 1999). Esse período também faz





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

parte da segunda fase da industrialização brasileira, conforme denominado por Brum (1999) de a fase de produção de bens duráveis, a partir da segunda metade da década de 1950 até 1974.

Foi nessa fase que ocorreu a implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) I, de 1968 a 1973, e o PND II, de 1974 a 1979, já sob comando de governo militar (LAMONICA; FEIJÓ, 2011), para o qual o desenvolvimento econômico acelerado favoreceria a segurança nacional (BRUM, 1999). A implantação dos PNDs I e II incentivaram o processo de diversificação da estrutura industrial brasileira e mudança na pauta de exportação, com crescente participação de bens manufaturados (LAMONICA; FEIJÓ, 2011).

O período entre 1969 e 1973 ficou conhecido como o “milagre brasileiro”<sup>6</sup>. Com o decorrer do tempo, porém, o país não sustentou esse alto desempenho econômico. Isso se deve ao fato de que a economia brasileira estava sendo sustentada por recursos externos, como empréstimos, capital de risco e tecnologia importada (BRUM, 1999). “A partir de 1974, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) passou a apresentar tendência declinante. E, em 1981, o país entrou em crise profunda.” (BRUM, 1999, p. 322).

Nesse meio tempo, o ritmo de crescimento da indústria brasileira já apresentava declínio. Somado ao primeiro choque do petróleo, em 1973, e às mudanças de rumo na economia mundial, a economia brasileira sofreu mais agravamentos (BRUM, 1999; LAMONICA; FEIJÓ, 2011). Com o segundo choque do petróleo, em 1979, e com a inflação subindo a patamares de 100%, em 1980, e 200%, em 1983, gerou-se no Brasil o processo inflacionário mais crônico da história mundial (BRUM, 1999).

Contudo, o I e o II PND deixaram seus reflexos positivos na indústria brasileira. Isso aconteceu devido à diversificação na matriz industrial produtiva, à abertura para as exportações de produtos manufaturados, como máquinas e equipamentos, aos materiais de transporte, aos produtos de metal, ou seja, produtos mais sofisticados tecnologicamente e/ou intensivos em capital (LAMONICA; FEIJÓ, 2011).

No período de 1981 a 1994, o crescimento econômico brasileiro foi lento, assombrado pela escassez de divisas e inflação alta (LAMONICA; FEIJÓ, 2011). Além de econômica, a crise brasileira também era social, política, ética, moral e psicológica. No estágio de desenvolvimento atingido pelo Brasil, o termômetro da expansão econômica é dado, especialmente, ao desempenho da atividade industrial, que promoveu reflexos nos demais setores, particularmente nos serviços (BRUM, 1999). Porém, quando a indústria estagnou, em quase todo esse período, o efeito cascata afetou as outras atividades que orbitavam ao seu redor. Isso resultou negativamente no nível de emprego e dos salários, assim como para a arrecadação de tributos. E, o baixo crescimento da indústria de transformação levou, igualmente, a um baixo crescimento do produto interno, nesse período (LAMONICA; FEIJÓ, 2011).

Entre 1981 e 1994, a balança comercial ficou na média superavitária, todavia a economia permaneceu quase estagnada. Isso se deve ao fato de que o aumento do volume das exportações, relativamente ao das importações, não representou um aumento da capacidade de importar, mas sim uma necessidade. O que se deu devido às obrigações para com os serviços da dívida externa.

<sup>6</sup> Segundo Cargnin (2014) o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) deu início à fase denominada de “milagre brasileiro”, com grande crescimento econômico e derrame de capital externo, permeado por estratégias geopolíticas, unindo o território ao poder central através de um grande esforço de integração nacional.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Assim, como consequência da retração da renda e da demanda interna, parte da produção doméstica foi orientada para fora do país (LAMONICA; FEIJÓ, 2011).

A deterioração do ambiente macroeconômico, provocada pela crise, mudou o cenário para a política industrial. Entretanto, nos anos de 1970 é clara a existência de uma política industrial, a qual era composta por um conjunto de medidas protecionistas e de estímulo à industrialização, como barreiras tarifárias e administrativas, para reduzir a concorrência externa e, incentivos fiscais e de crédito, para estimular os investimentos (LAMONICA; FEIJÓ, 2011).

Quanto à situação econômica, o Brasil somente conseguiu algum alívio no final da década de 1980 e em 1992, mas o restabelecimento de condições do fluxo financeiro com o exterior só foi alcançado mediante a renegociação total da dívida externa brasileira, em 1994, e de outros países da América Latina, por meio do Plano Brady (BRUM, 1999; LAMONICA; FEIJÓ, 2011).

Já no Governo Itamar, o país inicia a trajetória para resgatar a ética na administração pública e política, além de preparar a economia nacional para a implantação de um plano de estabilização econômica, com possibilidade de sucesso. Nesse período acontece o abandono da política recessiva, do presidente Collor, o que resultou em um crescimento da economia, em torno de 4,2%, em 1993, e ao redor de 5,8%, em 1994, puxado principalmente pela indústria que não havia apresentado crescimento desde 1986 (BRUM, 1999).

Com a intenção de criar as condições para que a taxa de crescimento do PIB retornasse, pelo menos ao seu nível histórico, foi implantado o Plano Real no ano de 1994. Em consequência disso, houve a estabilização dos preços e a implementação de uma etapa mais avançada do capitalismo brasileiro. Entretanto, tal feito não se materializou na desejada trajetória de crescimento (BRUM, 1999; LAMONICA; FEIJÓ, 2011).

No período de 1995 a 2006, o crescimento econômico foi lento, mas obteve-se certa estabilidade de preços. Nessa fase, ocorreu a abertura econômica e financeira, com invariabilidade de preços e regime de câmbio fixado, até janeiro de 1999 (LAMONICA; FEIJÓ, 2011).

A abertura econômica e financeira se intensificou e estabeleceu-se um novo cenário com um conjunto de mudanças que possibilitou a redução dos preços dos insumos e bens de capital, o que contribuiu para o movimento de modernização dos processos produtivos nas indústrias. No entanto, a valorização do câmbio e a eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias provocou um aumento rápido e exagerado das importações, ou seja, tornou competitivas as importações de produtos finais, criando um novo padrão de concorrência com a produção doméstica, além de deixar a Balança Comercial deficitária (BRUM, 1999; LAMONICA; FEIJÓ, 2011).

Contudo, a produtividade industrial se recuperou, em relação aos anos 1980, mas tal recuperação está associada à busca pela eficiência organizacional e modernização, sem que isso significasse investimentos expressivos em capital físico, confirmando uma melhoria na produtividade industrial, sem contribuir para a expansão significativa do PIB (LAMONICA; FEIJÓ, 2011).

A partir de 2002, houve geração de saldos positivos na balança comercial devido ao crescimento da demanda internacional, além de um cenário internacional de elevada liquidez (LAMONICA; FEIJÓ, 2011). Entre 2003 e 2006, período de crescimento expressivo das exportações, o setor intensivo em recursos naturais vem aumentando sua participação em função do aumento da demanda global por commodities (ALMEIDA, 2007).





No período de 2007 a 2018, parte das transformações da estrutura industrial do Brasil é vista como pertencente a um processo de desindustrialização (CONCEIÇÃO, 2018). As características desse processo são a perda de participação da indústria de transformação na economia, a ampliação de setores menos intensivos em tecnologia na estrutura industrial e a perda de adensamento e de cadeias produtivas (BRESSER-PEREIRA, 2010a; CONCEIÇÃO, 2018; OREIRO; FEIJÓ, 2010). No entanto, existem duas principais linhas de pensamento sobre a existência ou não de um processo de desindustrialização, no Brasil: os ortodoxos e os heterodoxos. Este assunto será explorado mais profundamente na próxima sessão.

### DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL

Nas últimas décadas, um grupo de pesquisadores tem levantado a questão de um possível processo de desindustrialização no Brasil (PALMA, 2005). Entretanto, outro grupo defende que não se trata de desindustrialização, mas que consiste em um processo de perda relativa da importância do segmento industrial, na renda e emprego nacional, que foi transferido para o setor de serviços (BONELLI; PESSÔA, 2010; NAKAHODO; JANK, 2006; NASSIF, 2008).

É possível observar duas posições claramente definidas sobre esse tema. De um lado, temos os assim chamados “novo-desenvolvimentistas”, que defendem a tese de que a economia brasileira vem passando por um processo de desindustrialização, nos últimos 20 anos. Segundo eles, esse fenômeno teria sido causado pela combinação entre a abertura financeira, a valorização dos termos de troca e o câmbio apreciado (BRESSER-PEREIRA, 2010a; LOURES; OREIRO; PASSOS, 2006; OREIRO; FEIJÓ, 2010).

Para Palma (2005), a desindustrialização, ou a “nova doença holandesa”, que atingiu o Brasil e outros países da América Latina foi consequência da mudança do regime de substituição de importações por outro que, a partir da década de 1990, combinou mudanças institucionais financeiras e a liberalização comercial. Isso teria como consequência não apenas a perda precoce de participação da indústria no PIB nacional, mas representaria o retorno a um padrão de especialização internacional, baseado em produtos intensivos e em recursos naturais.

De outro lado, temos os “economistas ortodoxos”. Eles afirmam que as transformações ocorridas na economia brasileira não tiveram efeito negativo sobre a indústria. Pelo contrário, reiteram que os resultados das reformas favoreceram a indústria, ao permitir a importação de máquinas e equipamentos tecnologicamente mais avançados, viabilizando a modernização do parque industrial brasileiro e, conseqüentemente, promovendo a expansão da produção industrial, como no caso da apreciação do câmbio real (BONELLI; PESSÔA, 2010; NAKAHODO; JANK, 2006; NASSIF, 2008). Como isso não é, necessariamente, um fenômeno negativo, a relação pode existir com a sustentação do crescimento econômico no longo prazo ou com respeito ao padrão de bem-estar de sua sociedade (NASSIF, 2008). De forma a esquematizar o que é defendido por linha de pensamento, foi elaborado o Quadro 1, com as respectivas abordagens.

**Quadro 1:** Enfoque das linhas de pensamento ortodoxo e heterodoxo quanto à desindustrialização do Brasil

Bloco	Correntes de Pensamento	Enfoque	Âmbito da Política Industrial
ORTODOXO	Neoclássica	A desindustrialização de um país não é necessariamente um fenômeno negativo, seja em relação ao crescimento econômico no	Falhas no mercado





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

		longo prazo, seja com respeito ao padrão de bem-estar de sua sociedade	
HETERODOXO	Desenvolvimentista e Evolucionária (Inovação)	Redução persistente da participação do emprego industrial, no emprego total de um país ou região. De modo mais amplo, a desindustrialização é a redução do emprego industrial, na proporção do emprego total e do valor adicionado no PIB.	Desenvolvimento das nações Evoluções das competências dos agentes econômicos para inovação

Fonte: adaptado de (NASSIF, 2008; OREIRO; FEIJÓ, 2010).

Posto isso, faz-se necessário conceituar de forma a equalizar como essas correntes de pensamento definem a desindustrialização. Para os ortodoxos, a desindustrialização de um país não é necessariamente um fenômeno negativo, seja em relação ao crescimento econômico no longo prazo, seja com respeito ao padrão de bem-estar de sua sociedade (NASSIF, 2008).

Os países de renda mais baixa contam com maior participação relativa dos setores primários no PIB, mas à medida que alcançam níveis médios de renda per capita, essa participação excedente é transferida para o setor industrial. Quando, por sua vez, este alcança níveis elevados e sustentáveis de renda per capita, a perda de participação do setor industrial no produto agregado e, principalmente, no emprego total é transferida para o setor de serviços (CLARK, 1957).

Por sua vez, os heterodoxos defendem que o conceito “clássico” de desindustrialização foi definido por Rowthorn e Ramaswamy (1999). E, como tal, é uma redução persistente da participação do emprego industrial no emprego total de um país ou região. Porém, Tregenna (2009) ampliou, recentemente, o conceito clássico de desindustrialização como sendo a redução do emprego industrial na proporção do emprego total e do valor adicionado no PIB.

Oreiro e Feijó (2010) descrevem algumas observações importantes sobre essa ampliação do conceito. A primeira é que, é compatível com um crescimento expressivo da produção da indústria em termos físicos, ou seja, uma economia não se desindustrializa quando a produção industrial está estagnada ou em queda, mas quando o setor industrial perde importância como fonte geradora de empregos ou de valor adicionado na economia nacional. Então, a simples expansão da produção industrial em quantidade não pode ser utilizada como indícios na inexistência de desindustrialização.

A segunda observação afirma que a desindustrialização não está, essencialmente, vinculada à reprimarização da pauta de exportação (OREIRO; FEIJÓ, 2010). Entretanto, pode estar vinculada à transferência para o exterior das atividades manufaturas mais intensivas em trabalho ou com menor valor adicionado, diminuindo a participação da indústria no emprego e no valor adicionado. Nesse caso, a desindustrialização foi promovida por um aumento da participação de produtos com maior conteúdo tecnológico e maior valor adicionado na pauta de exportações. Consequentemente, isso é uma desindustrialização “positiva” (OREIRO; FEIJÓ, 2010).

No entanto, se acontece uma reversão no processo das exportações, priorizando ou potencializando as commodities, produtos primários e manufaturas com baixo valor adicionado ou baixo conteúdo tecnológico, então, isso pode ser sintoma da ocorrência de desindustrialização “negativa” ou da chamada “doença holandesa” (OREIRO; FEIJÓ, 2010). Verifica-se, principalmente, pela descoberta de um recurso natural escasso, com preço de mercado superior ao custo marginal social de produção, gerando uma apreciação da taxa de câmbio real. Tal fato, segundo Bresser-Pereira (2010a), produz uma externalidade negativa sobre o setor produtor de bens manufaturados. Em outras palavras, a desindustrialização causada pela doença holandesa



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

está associada a déficits comerciais crescentes, da indústria, e superávits comerciais (crescentes), no setor não industrial (OREIRO; FEIJÓ, 2010).

Para Oreiro e Feijó (2010), a desindustrialização causada pela doença holandesa é, também, denominada de “desindustrialização precoce”. Isso, porque a mesma se iniciaria a um nível de renda per capita inferior ao observado nos países desenvolvidos, quando os mesmos iniciaram o seu processo de desindustrialização. Dito de outra forma: os países afetados pela doença holandesa iniciam o seu processo de desindustrialização sem terem alcançado o “ponto de maturidade” de suas respectivas estruturas industriais e, portanto, sem terem esgotado todas as possibilidades de desenvolvimento econômico, que são permitidas pelo processo de industrialização (OREIRO; FEIJÓ, 2010; OREIRO; MARCONI, 2014).

Para os economistas ortodoxos, a ocorrência ou não do fenômeno da desindustrialização é irrelevante, haja vista que o crescimento de longo prazo é consequência apenas da “acumulação de fatores” e do “progresso tecnológico”. Sendo assim, é independente da composição setorial da produção. Para eles, uma unidade de valor adicionado tem o mesmo significado para o crescimento de longo prazo, seja ela gerada na indústria, na agricultura ou no setor de serviços (NASSIF, 2008; OREIRO; FEIJÓ, 2010).

Por sua vez, os economistas heterodoxos acreditam que a indústria é o motor do crescimento de longo prazo das economias capitalistas. Para esta corrente, a indústria tem um papel especial, pois ela é responsável pelos retornos crescentes de escala, indispensável para a sustentação do crescimento no longo prazo. Além do mais, é a fonte ou a principal difusora do progresso tecnológico e permite o relaxamento da restrição externa ao crescimento de longo prazo (BRESSER-PEREIRA, 2010b; OREIRO; FEIJÓ, 2010; OREIRO; MARCONI, 2014; TREGENNA, 2009).

Notadamente, ambas as correntes de pensamento possuem argumentos para diagnosticar a evidência de desindustrialização no Brasil. Os ortodoxos defendem que não existe desindustrialização no setor industrial brasileiro. De acordo com os dados apresentados por Nassif (2008), a participação no valor adicionado da indústria dos setores intensivos em recursos naturais e em trabalho teria passado de 46,26%, em 1996, para 49,79%, em 2004. A participação conjunta dos setores intensivos em escala, diferenciada e baseada em ciência, passou de 53,72%, em 1996, para 50,15%, em 2004.

Os heterodoxos, por sua vez, defendem que a economia brasileira teria passado por um processo de desindustrialização já nas décadas de 1980 e 1990, tanto em termos da participação do emprego, como da participação no valor adicionado. As informações da época revelam que a participação da indústria no PIB, a custo de fatores, teria se reduzido de 42,3% para 31,4%, no período de 1985 a 1995. Além disso, que esse processo de desindustrialização seria basicamente sobre os prospectos de crescimento da economia brasileira, pois estaria associado à transferência de recursos e de trabalho da indústria para setores com menor produtividade do trabalho, gerando um menor crescimento no longo prazo (OREIRO; FEIJÓ, 2010).

Contudo, as discussões das duas correntes de pensamento têm mantido o debate limitado ao comportamento da indústria brasileira, no período posterior à mudança do regime cambial, de 2004 a 2008. Nele, verificou-se a aceleração da taxa de crescimento do valor adicionado da indústria de transformação, relativamente ao período 1995 a 1999. Os economistas ortodoxos defendem a tese de que, para esse período não existem dados que comprovem a continuidade do processo de desindustrialização da economia brasileira. Já os heterodoxos, por sua vez, dizem



OBSERVADR







que as mudanças macroeconômicas pelas quais o Brasil passou, pós-1999, com a implementação do tripé metas (inflação/superávit primário/câmbio flutuante), teria permitido um crescimento bastante robusto da produção industrial, eliminando, assim, o fantasma da desindustrialização.

Para ambas as correntes, a dificuldade para avaliar a continuidade ou não do processo de desindustrialização, no período posterior à mudança do regime cambial, consiste na alteração da metodologia de cálculo do PIB, implementada pelo IBGE no primeiro trimestre de 2007. Dado que, isso inviabiliza a comparação entre as séries da participação do valor adicionado da indústria no PIB, nos períodos anterior e posterior a 1995 (MARCONI; ROCHA, 2012; NASSIF, 2008; OREIRO; FEIJÓ, 2010).

Posto isso, é possível perceber nos estudos encontrados que, os chamados ortodoxos fazem suas avaliações da existência ou não da desindustrialização pelo indicador de produtividade do trabalho, que costuma ser calculada ora pela razão entre produção física e pessoal ocupado, ora pelo quociente entre o valor adicionado e o pessoal ocupado (NASSIF, 2008). Por outro lado, os heterodoxos, como Bresser-Pereira (2010a), Oreiro e Marconi (2014) e Oreiro e Feijó (2010) defendem que a desindustrialização da economia brasileira seria o resultado da doença holandesa, olhando pelo viés do saldo da balança comercial de commodities. Apresentam dados que revelam um superávit crescente de US\$ 11 bilhões em 1992 e US\$ 46,8 bilhões em 2007 e com saldo da balança comercial de manufaturados em superávit de US\$ 4 bilhões em 1992, para um déficit de US\$ 9,8 bilhões em 2007.

Segundo Bresser-Pereira (2010a), no final dos anos 1940 a indústria representava 20% do PIB brasileiro, em 1985 chegou a 36%, contudo em 2008 havia baixado para 16%. Ele critica os economistas que negam que o país venha sofrendo desindustrialização, pois a desindustrialização não seria apenas brasileira, mas de todos os países, em função de que com o desenvolvimento econômico, a participação dos serviços sofisticados aumenta e a participação da indústria de transformação cai. Porém, a situação é diferente para os países ricos “(...) que, a partir de certo ponto, passam a deslocar sua mão de obra da indústria para setores de serviços com valor adicionado per capita maior. Não é o caso do Brasil. Nossa desindustrialização é para produzir mais commodities” (BRESSER-PEREIRA, 2010a, p. 1).

Então, fica aparente que o conceito debatido é o mesmo, ou seja, a desindustrialização positiva e a desindustrialização negativa como consequência da doença holandesa. No entanto, os dados analisados e os períodos são distintos, uma vez pela adaptação metodológica do IBGE e outra, pela seleção de diferentes recortes temporais de análise.

Iniciamos com a Tabela 1 que mostra do Valor Adicionado Bruto (VAB) para os segmentos de agropecuária, indústria, serviços e administração pública.

**Tabela 1 – VAB nacional por segmento no período de 2002-2017 (em R\$ 1000)**

Ano	VAB agropecuária a preços correntes	VAB indústria a preços correntes	VAB serviços a preços correntes	VAB administração pública a preços correntes	Total VAB
2002	81.515.199	334.907.570	644.403.214	209.388.684	1.270.214.667
2003	105.949.165	396.568.543	732.543.684	235.655.842	1.470.717.234
2004	110.912.703	475.863.218	815.527.583	259.678.619	1.661.982.123
2005	100.957.547	524.686.244	922.044.705	295.129.906	1.842.818.402



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

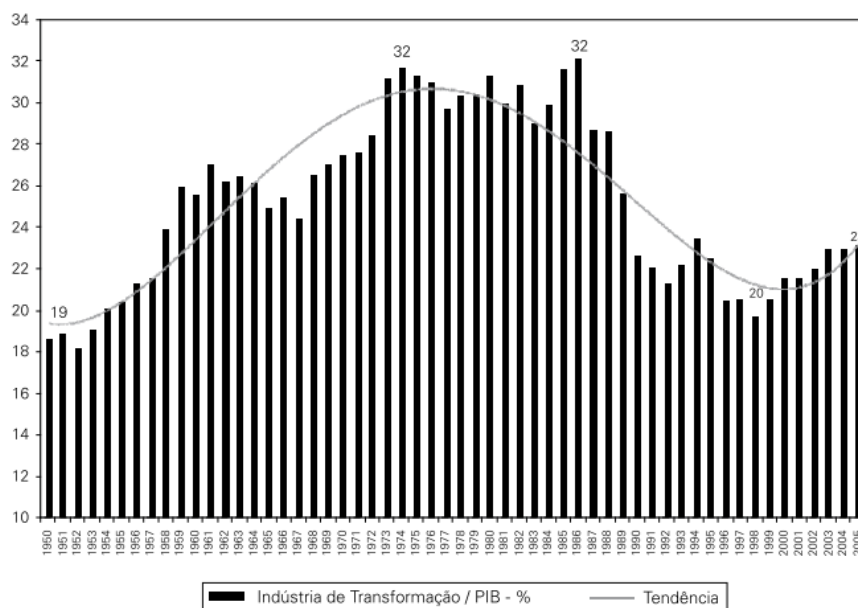
2006	105.294.011	567.281.406	1.043.094.775	333.619.786	2.049.289.978
2007	120.151.715	629.071.171	1.193.195.221	377.110.174	2.319.528.281
2008	142.051.182	717.907.186	1.332.296.659	434.222.689	2.626.477.716
2009	149.212.635	729.222.075	1.484.149.306	487.178.806	2.849.762.822
2010	159.932.000	904.158.000	1.700.905.000	537.845.000	3.302.840.000
2011	190.024.000	1.011.034.000	1.921.344.000	598.059.000	3.720.461.000
2012	200.695.000	1.065.682.000	2.175.781.000	652.101.000	4.094.259.000
2013	240.290.000	1.131.626.000	2.435.657.000	746.187.000	4.553.760.000
2014	249.975.000	1.183.094.000	2.722.857.000	816.808.000	4.972.734.000
2015	258.967.000	1.160.787.000	2.850.260.000	885.587.000	5.155.601.000
2016	306.655.000	1.150.720.000	3.017.326.000	945.121.000	5.419.822.000
2017	302.971.000	1.196.931.000	3.168.889.000	1.000.975.000	5.669.766.000
<b>Total</b>	<b>2.825.553.157</b>	<b>13.179.539.413</b>	<b>28.160.274.147</b>	<b>8.814.667.506</b>	<b>52.980.034.223</b>

Fonte: IBGE PIB por município 2002-2009 e 2010-2017, adaptado pelos autores.

Por meio desta tabela é possível observar que todos os segmentos tiveram crescimento no seu VAB e, que o segmento que fica com o maior VAB é o de serviços. Estudos como os de Oreiro e Feijó (2010) trazem indicadores mais antigos e analisados a partir do PIB, que apontam as seguintes conclusões:

(...) Almeida (2006) mostra que a participação da indústria de transformação no PIB apresentou uma nítida tendência a queda no período compreendido entre 1985 e 1998 (Figura 1). Essa tendência teria sido, no entanto, parcialmente revertida a partir de 1999, com a mudança do regime cambial brasileiro, o que possibilitou, pelo menos até 2005, a redução ou eliminação da sobrevalorização cambial ocorrida no período 1995- 1998 (ALMEIDA (2006), APUD OREIRO, FEIJÓ (2010) PG. 225).

**Figura 1 – Brasil – Participação da Industria de transformação no PIB - %**



FONTE: Almeida (2006), Apud Oreiro, Feijó (2010) Pg. 226.

Conforme ressaltado por Oreiro e Feijó (2006) o período estudado por Almeida (2006), teve interferência da mudança no regime cambial brasileiro. Por estes e outros motivos, os estudos pesquisados, não podem ser considerados conclusivos para a comprovação de um processo de desindustrialização instaurado.

Já, de acordo com o estudo de Nassif (2008), a desindustrialização não seria um processo de perda de importância da indústria (no emprego e no valor adicionado), mas de mudança na estrutura interna da própria indústria em direção a setores intensivos em recursos naturais e trabalho. Contudo, o mesmo autor reconhece que na segunda parte da década de 1980 houve uma redução significativa da participação da indústria de transformação no PIB brasileiro.

Ademais, se analisarmos os dados do VAB em percentual por segmento, verificamos que os percentuais não variaram muito no período estudado. Por este motivo, reforça-se a tese de que os períodos analisados anteriormente, década de 1980 e 1990, foram períodos conhecidos como década perdida<sup>7</sup>, liberalização comercial e a troca cambial<sup>8</sup>, respectivamente.

Por fim, apresenta-se a Tabela 2 com os percentuais de representatividade do VAB em cada segmento, dentro do período analisado de 2002 a 2017.

**Tabela 2 – Representatividade por segmento no período de 2002-2017 no VAB nacional**

Ano	Agropecuária % do VAB	Industria % do VAB	Serviços % do VAB	Administração % do VAB
2002	6,42	26,37	50,73	16,48

<sup>7</sup> Década perdida é uma referência feita à economia brasileira durante os anos 1980, por conta da estagnação econômica, do baixo crescimento do PIB, da acentuada inflação no período e aumento da desigualdade.

<sup>8</sup> Os regimes cambiais brasileiros do Plano Collor às vésperas do Plano Real e as mudanças no regime cambial introduzidas pelo Plano Real. Ver mais sobre em:

<http://revistas.fee.tcche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1014/1323%3E>



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

2003	7,20	26,96	49,81	16,02
2004	6,67	28,63	49,07	15,62
2005	5,48	28,47	50,03	16,02
2006	5,14	27,68	50,90	16,28
2007	5,18	27,12	51,44	16,26
2008	5,41	27,33	50,73	16,53
2009	5,24	25,59	52,08	17,10
2010	4,84	27,38	51,50	16,28
2011	5,11	27,17	51,64	16,07
2012	4,90	26,03	53,14	15,93
2013	5,28	24,85	53,49	16,39
2014	5,03	23,79	54,76	16,43
2015	5,02	22,52	55,28	17,18
2016	5,66	21,23	55,67	17,44
2017	5,34	21,11	55,89	17,65
<b>Média</b>	<b>5,33</b>	<b>24,88</b>	<b>53,15</b>	<b>16,64</b>

Fonte: IBGE PIB por município 2002-2009 e 2010-2017, adaptado pelos autores.

Analisando por meio de percentuais, fica mais claro que houve uma eminente redução da representatividade do VAB, referente à indústria no período entre 2004 de 28,63% para 21,11% em 2017. Contudo, essa variação carece de mais estudos para comprovar a desvalorização da indústria neste período, pois, para diagnosticar as causas, é um processo demorado e que envolvem muitos dados complementares, de períodos longos e em paridade com todos os segmentos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro ponto a destacar nas considerações finais é que, alguns autores citam a desindustrialização como “doença holandesa”, contudo, a desindustrialização causada pela “doença holandesa” está associada a déficits comerciais crescentes, da indústria, e superávits comerciais (crescentes), no setor não industrial, ou seja, a “doença holandesa” pode causar desindustrialização, mas nem toda a desindustrialização é uma “doença holandesa”.

Segundo ponto é que o processo brasileiro de desindustrialização não está identificado com precisão, porque as pesquisas estudadas demonstram divergências quanto à constatação de evidências e quanto ao conceito usado como base. Alguns autores negam o fato de haver o processo de desindustrialização instaurado, enquanto que outros, defendem a existência da desindustrialização e ambos analisam elementos, números ou períodos diferentes.

O fato é que as taxas de crescimento econômico do setor industrial brasileiro estão em queda e esse fato desencadeou vários estudos sobre estar ou não ocorrendo um processo de desindustrialização no Brasil. Estes estudos, levaram a evidenciar a recorrente queda da



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

participação do setor industrial na constituição do Produto Interno Bruto (PIB), da taxa de Pessoal Ocupado (PO) e, conseqüentemente, do Valor Adicionado Bruto (VAB)<sup>9</sup>.

No referencial construído para este artigo, verificam-se vários períodos históricos em que houve políticas de incentivo a indústria no Brasil e que estes geram, de certo modo, um desenvolvimento maior no setor, dando a devida importância da participação do Estado neste processo. No entanto, a simples expansão da produção industrial não caracteriza a inexistência de desindustrialização.

Cabe destacar, que a desindustrialização era conceituada como um declínio da participação da indústria na parcela do emprego total e agora, conta-se com o conceito ampliado de desindustrialização, ou seja, que uma economia não se desindustrializa quando a produção industrial está estagnada ou em queda, mas quando o setor industrial perde importância tanto como fonte geradora de empregos e de valor adicionado para a economia nacional.

Portanto, tendo como apoio os estudos nas diversas linhas de pensamentos, com base no conceito ampliado de desindustrialização e analisando os dados coletados, conforme a Tabela 1 e 2, é possível constatar um processo de desindustrialização no Brasil. Os VABs da indústria tiveram relativa queda entre 2005 e 2017 de 7,52%, com ponto de máximo e mínimo entre 28,63% e 21,11%. Contudo, os dados não são conclusivos e por este motivo, sugere-se que estudos sobre a possibilidade de um processo de desindustrialização no Brasil, seja estudado com mais detalhes e com análise de dados quantitativos e qualitativos em um período de tempo mais longo, iniciando na década de 1970, e mais atual, indo até o ano de 2019.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. S. Ocorreu uma desindustrialização no Brasil? **IEDI**, 2007.

BALESTRO, M. V.; DE TONI, J. Mudança ou continuidade? Contradições do desenvolvimento industrial da primeira década do século XXI. **Latitude**, v. 12, n. 2, p. 509–545, 2017.

BONELLI, R.; PESSÔA, S. D. A. Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência [Deindustrialization in Brazil: a summary of evidence]. **Ibre/Fgv**, v. Discussion, p. 61, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Brasil vive desindustrialização. **Economia & Tecnologia**, v. 22, p. 185–186, 2010a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Desindustrialização e câmbio. **indústria brasileira.doc**, p. 9–11, 2010b.

BRUM, A. J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Editora Unijuí, 1999.

<sup>9</sup> O Valor Adicionado Bruto (VAB) é o valor que cada setor da economia (agropecuária, indústria e serviços) acresce ao valor final de tudo que foi produzido em uma região. O Produto Interno Bruto (PIB) é a soma dos VABs setoriais e dos impostos, e é a principal medida do tamanho total de uma economia.





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 831–851, 2012.

CARGNIN, A. P. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, Marcas e Repercussões Territoriais**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2014.

CLARK, C. **The Conditions of Economic Progress**. London: Macmillan, 1957.

CONCEIÇÃO, C. S. Evolução estrutural da indústria de transformação do RS — 2007-15. **Carta de Conjuntura FEE**, v. 27, n. 3, p. 0–17, 2018.

CURADO, M. Industrialização e desenvolvimento : uma análise do pensamento econômico brasileiro. **Economia e Sociedade**, v. 3, n. 49, p. 609–640, 2013.

FONSECA, P. **As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino** *Revista brasileira de economia*, 2000. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402000000300004&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402000000300004&script=sci_arttext&tlng=es)>

LAMONICA, M. T.; FEIJÓ, C. A. DE. Crescimento e industrialização no Brasil: uma interpretação à luz das propostas de Kaldor. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1, p. 118–138, 2011.

LOURES, R. ; OREIRO, J. ; PASSOS, C. A. K. Desindustrialização: a crônica da servidão consentida. **Economia e Tecnologia**, v. 4, n. 2, 2006.

LUZ, N. V. **A Luta pela Industrialização do Brasil**. São Paulo: Editora Alfa Omega, 1978. v. 3  
MARCONI, N.; ROCHA, M. Taxa de câmbio, comércio exterior e desindustrialização precoce – o caso brasileiro. **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 853–888, 2012.

MEDEIROS, C. A. DE. A Economia Brasileira No Novo Milênio: Continuidade E Mudanças Nas Estratégias De Desenvolvimento. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, n. 2, p. 1–16, 2017.

NAKAHODO, S. N.; JANK, M. S. A FALÁCIA DA “DOENÇA HOLANDESA” NO BRASIL. **Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais**, p. 1–24, 2006.

NASSIF, A. Há evidências de desindustrialização no Brasil? **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 1, p. 72–96, 2008.

NORONHA, DAISY PIRES; FERREIRA, S. M. S. P. Revisões de literatura. In: **Fontes de informação para pesquisadores e profissionais**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, p. 219–232, 2010.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

OREIRO, J. L.; MARCONI, N. Teses Equivocadas no Debate sobre Desindustrialização e Perda de Competitividade da Indústria Brasileira. **Nact**, v. 3, n. 5, p. 24–48, 2014.

OTOYA, N. Oil in 20 th century Brazil: Energy Dependence in the Second World War. **Varia Historia**, v. 34, n. 65, p. 347–374, 2018.

PALMA, J. G. Four sources of deindustrialization and a new concept of the Dutch disease. In: OCAMPO, J. A. (Ed.). . **Beyond Reforms : Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability**. Washington: Palo Alto, 2005. p. 71–116.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. DE. **BUROCRACIA e POLÍTICAS PÚBLICAS no BRASIL interseções analíticas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.  
ROWTHORN, B.; RAMASWAMY, R. Growth, Trade, and Deindustrialization. **IMF Working Papers**, v. 98, n. 60, p. 1, 1999.

SQUEFF, G. C. Desindustrialização em Debate: Aspectos Teóricos e Alguns fatos estilizados da Economia Brasileira. **Radar**, n. 21, p. 7–17, 2012.

TREGENNA, F. Characterising deindustrialisation: An analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. **Cambridge Journal of Economics**, v. 33, n. 3, p. 433–466, 2009.

VIEIRA, F. V.; AVELLAR, P. A.; VERÍSSIMO, M. P. Indústria e crescimento econômico: evidências para países desenvolvidos e em desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 34, n. 3, p. 485–502, 2014.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**O CAPITAL SOCIAL COMO CATEGORIA DE ANÁLISE (POLÍTICA) REGIONAL**

**SOCIAL CAPITAL AS REGIONAL (POLITICAL) ANALYSIS CATEGORY**

Sandra Marilce Diavon ALVEZ<sup>1</sup>, Claudio Machado MAIA<sup>2</sup>

**Resumo:** Conceitualmente, o entendimento sobre o que é capital social é aplicado para analisar questões relacionadas com o desempenho institucional e com o desenvolvimento econômico. Tal inovação conceitual utilizada no contexto das ciências sociais, alcança os meios de comunicação, os formuladores de políticas e muitas instituições internacionais ligadas à promoção e ao fomento do desenvolvimento. Este artigo de caráter exploratório, é interpretado como uma abordagem da teoria do capital social, que permite discutir elementos teóricos que indicam o capital social como elemento valorativo que dá sustentação e contribui para o fortalecimento dos atores e promotores do desenvolvendo e à articulação de relações que fomentem interações entre atores-chave ao processo de desenvolvimento. Este estudo é construído com base em diversas fontes bibliográficas, cujas considerações finais são o entendimento de que a noção conceitual capital social pode ser tratado como ferramenta de ação promotora de coordenação política entre o governo e a sociedade civil, os modelos organizacionais mais frequentes - conselhos, fóruns, ONGS, movimentos sociais, cooperativas, fundações e grupos empresariais - para apoiar e fomentar o desenvolvimento regional. O capital social contribui para a construção do processo de desenvolvimento regional, gera ação e inteligência social, como resultado das interações entre as pessoas e as instituições, num processo de ida e volta de informações e geração de conhecimento.

**Palavras-chave:** Capital social. Ator social. Participação social. Desenvolvimento regional.

**Abstract:** Conceptually, the understanding of what social capital is applied to analyze issues related to institutional performance and economic development. Such conceptual innovation used in the context of social sciences, reaches the media, policy makers and many international institutions linked to the promotion and promotion of development. This exploratory article is interpreted as an approach to the theory of social capital, which allows the discussion of theoretical elements that indicate social capital as a valuing element that supports and contributes to the strengthening of actors and promoters of the development and articulation of relationships

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais (PPGPSDR) da UnoChapecó. E-mail: [sdiavonalvez@gmail.com](mailto:sdiavonalvez@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutor em Desenvolvimento Rural pelo PGDR/UFRGS (2012). Pós-Doutorado em Economia do Desenvolvimento (PPGE-PUC/RS, 2020). Professor Visitante do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UnC (Universidade do Contestado). E-mail: [claudiomaia.dr@hotmail.com](mailto:claudiomaia.dr@hotmail.com).





that foster interactions between key actors in the development process. This study is based on several bibliographic sources, whose final considerations are the understanding that the conceptual notion of social capital can be treated as a tool for promoting political coordination between the government and civil society, the most frequent organizational models - councils, forums, NGOs, social movements, cooperatives, foundations and business groups - to support and promote regional development. Social capital contributes to the construction of the regional development process, generates action and social intelligence, as a result of the interactions between people and institutions, in a process of coming and going from information and knowledge generation.

**Keywords:** Social capital. Social actor. Social participation. Regional development.

## INTRODUÇÃO

Este artigo, apresenta um estudo de abordagem exploratória de recorte bibliográfico construído com base em diversas fontes bibliográficas, para analisar o capital social e sua importância para o processo de desenvolvimento regional a partir da articulação local. O capital social, é tratado num contexto de interação entre Estado, sociedade civil e mercado, a partir da compreensão da importância de relações sociais na construção de um processo dinâmico, em que as ações coletivas se articulam em prol de estratégias no âmbito do sistema político da democracia.

Neste sentido, o capital social torna-se uma variável de padrão valorativo cujo ambiente dá sustentação, passa a fornecer subsídios aos elaboradores de políticas públicas, sustentando o apoio dos tipos organizacionais mais frequentes de uma região ou contexto de análise. A partir desta perspectiva e do ponto de vista do desenvolvimento regional, objetiva-se abordar o capital social, como elemento valorativo que contribui para o fortalecimento dos atores e promotores do desenvolvendo e à articulação de redes que fomentem interações entre atores-chave ao processo de desenvolvimento.

### Capital social: categoria de análise social e regional

As pesquisas e estudos sobre o capital social, contribuem ao entendimento da importância estratégica da condução das relações na realização de ações coletivas organizadas visando atingir problemáticas sociais. O capital social como mecanismo de conscientização para articulação, mobilização e interação social (MAIA E SANTIN, 2015).

O conceito de capital social tem origem no pensamento das ciências sociais (WOOLCOCK, 1998), com sua utilização em trabalhos desde o início do século vinte. A literatura e pesquisas sobre capital social, pode ser atribuída às pesquisas realizadas por Robert Putnam. O seu primeiro trabalho foi realizado em conjunto com pesquisadores italianos e publicado no ano de 1993, intitulado “*Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*”, e publicado no Brasil em Português no ano de 1996 pela Fundação Getúlio Vargas sob o título de “Comunidade e Democracia”.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Muitos autores tratam o capital social como necessário para a configuração de um processo de desenvolvimento regional sustentável, pois a partir de sua apropriação pode-se fomentar a interação entre a sociedade, a estrutura social, política e as instituições, tudo sustentado por intenções de reciprocidade, confiança e cooperação, consciência cívica e participação.

Conforme Putnam (1993), o registro histórico fortemente sugere que o capital social incorporado nas normas e redes de engajamento cívico parece constituir uma pré-condição para o desenvolvimento econômico e para a administração pública eficaz. Que o civismo é importante. E que tudo isto acontece num ambiente onde predominam ligações horizontais, não hierárquicas, que favorecem o surgimento de indivíduos culturalmente sujeitos à participação, à colaboração e ao associativismo, em torno de objetivos coletivos comuns. Sobre esta perspectiva da teoria social, Putnam (1996), refere que numa sociedade com forte expressão de capital social, o compromisso cívico assumido, poderá impulsionar atitudes de reciprocidade e, conseqüentemente, o aprimoramento da confiança mútua.

Já, para Coleman (1990), capital social é definido pela sua função, não sendo uma entidade individual, mas uma diversidade de estruturas diferenciadas, que partilham dois objetivos: são todos consistentes com alguns aspetos das estruturas sociais e facilitam certas ações dos atores – sejam pessoas ou empresas – no âmbito da estrutura, onde a política pública pode ser classificada com uma ação. A noção de capital social, segundo Coleman (1990), se apresenta como um conjunto de indivíduos independentes, que visam objetivos meramente pessoais, em detrimento dos interesses coletivos. Neste contexto, o capital social é uma resposta de inteligência social que promove processos de cooperação, de ação coletiva, que se opõe ao individualismo social (DUQUE, 2013).

Por outro lado, Bourdieu (1980) supera os limites econômicos, e aplica sua compreensão a dimensões simbólicas e não materiais, mas que possibilitam acesso a recursos econômicos. Para Bourdieu (1980, p.2), “O capital social é constituído pelo conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento e reconhecimento”.

À dimensão do indivíduo na vida social, tais indivíduos não são meramente moldados por condições estruturais, uma vez que há uma tendência a se adaptarem e dar sentido às condições que determinarão sua vida, e tendem a construir interações dentro das estruturas as quais estão integradas (MELUCCI, 1999). Neste sentido, Melucci (1999), propõe a reflexão sobre as ações coletivas praticadas pelos diferentes sujeitos sociais nas quais as formas de articulação, mobilização e lutas, são características de expressão de novos momentos vividos pela sociedade contemporânea.

E, ao mesmo tempo em que a democracia garante que as decisões políticas possam ser tomadas pelos que são diretamente afetados por elas (ou pelos seus representantes), remete-se a algo que só é possível, abrindo-se caminho para a crescente participação social no processo de decisão e construção regional, o que poderá garantir a adaptação rápida às constantes mudanças provenientes do dinamismo global do desenvolvimento contemporâneo. Neste contexto, tem-se o



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ator (um ator social) com capacidade de articular, propor, interagir, e/ou mesmo protagonizar processos organizativos sociais coletivos ou mobilização social, a dimensão do indivíduo na vida e interação social (MAIA E SANTIN, 2015).

Veja que a contribuição desta abordagem de capital social, está em entender o desenvolvimento regional como um processo em que, as preocupações – dentre as quais, sociais, econômica, políticas e ambientais – visam a melhoria das condições de vida da sociedade, compreendendo-se que a sua exequibilidade dependa de fatores decisivos, tal como o envolvimento e a corresponsabilidade da sociedade enquanto agentes do desenvolvimento regional a partir da perspectiva local.

E, tendo-se em conta a análise apresentada sobre capital social, por vários autores, de um modo particular por Robert Putnam, compreende-se o princípio de que para haver desenvolvimento local é necessário o envolvimento de fatores sociais, culturais e políticos que não se regulam exclusivamente pelo sistema de mercado. Neste sentido, pode-se afirmar que muitos atores de grande impacto e influência de massas, particularmente políticos, provocaram uma alteração conceptual de relevância acentuada, ao fazerem corresponder o capital social ao “civismo”, quer com dinâmicas transversais a países inteiros, quer a nível local (DUQUE, 2013).

O capital social é tratado como ferramenta de ação promotora de coordenação política entre o governo e a sociedade civil, os modelos organizacionais mais frequentes (conselhos, fóruns, ONGS, movimentos sociais, cooperativas, fundações e grupos empresariais), para apoiar e fomentar para o desenvolvimento regional. O capital social analisado como recurso que pode contribuir para a construção desse processo de desenvolvimento regional sustentável, porque gera ação e inteligência social, como resultado das interações entre as pessoas e as instituições sociais, num processo de ida e volta de informações e geração de conhecimento que facilita a solução de problemas a partir da promoção de políticas públicas. Sendo assim, a hipótese básica desta reflexão é de que o conceito de capital social associado ao desenvolvimento regional, assim como às políticas públicas, favorece o desenho das estruturas do Estado e, conseqüentemente, das políticas governamentais (SANTOS et all, 2012). Esta perspectiva de aplicação do conceito de capital social, também, é uma inovação social à medida que busca alcançar objetivos sociais atendendo, simultaneamente, a uma necessidade social (de maneira mais eficiente e eficaz do que as soluções existentes) e gera novas capacidades, ativas e/ou relacionamentos. As inovações sociais são empoderadoras e aumentam a capacidade da sociedade de agir, aumentam seu engajamento em prol de um desenvolvimento regional sustentável.

Também, pode-se verificar que o contexto de análise a partir da teoria do capital social, remete à discussão sobre a temática “desenvolvimento sustentável”, a qual busca harmonizar três elementos importantes: crescimento econômico, inclusão social e proteção ao meio ambiente. Elementos que são interligados, fundamentais para o bem-estar dos indivíduos e da sociedade, assim como são essenciais para alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais não são independentes entre si, mas precisam ser implementados de uma forma integrada (ODS, 2015).



OBSERVADR





## A participação social no processo de construção do desenvolvimento regional

Conforme a literatura produzida pelas principais instituições internacionais da área de fomento do desenvolvimento (agências internacionais, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, *United Nations Development Programme*), a falta de participação da comunidade é apontada como uma das principais causas do fracasso de vários tipos de políticas, programas e projetos. A falta de interação dos segmentos da sociedade tende a fazer que muitas ações públicas sejam mal sucedidas e incapazes de alcançar integralmente os objetivos propostos. Além disso, quando tratada apenas como objeto, e não como um dos sujeitos do processo de concepção e implementação dessas iniciativas, a comunidade tende a não se identificar com elas, reduzindo sua sustentação política e aumentando o risco de que se tornem efêmeras. O que pode fazer com que muitos programas e projetos governamentais concebidos e implantados de cima para baixo não sobrevivam, contribuindo para aumentar o descrédito dos governos em relação à eficácia das ações do setor público (MAIA, 2016).

Como aponta Becker (2002, p.35), fica-se surpreso quando alguns autores afirmam que é em função de seu histórico de valores culturais acumulados regionalmente, ou do “capital social” existente, que algumas regiões conseguem responder positiva e ativamente aos desafios regionais da globalização contemporânea construindo seus próprios modelos de desenvolvimento. Para tanto, tais regiões conseguem desenvolver suas potencialidades e aproveitar as oportunidades decorrentes da dinâmica global de desenvolvimento. Ao combinarem eficientemente o desenvolvimento de suas potencialidades locais com o aproveitamento eficaz das oportunidades globais oferecidas pelo processo de desenvolvimento contemporâneo, constituindo uma dinâmica própria regional. Algo que só é possível, abrindo caminho para a crescente participação social no processo de decisão e construção regional e garantindo a adaptação rápida às constantes mudanças provenientes do dinamismo global do desenvolvimento contemporâneo.

Assim, distintos processos de desenvolvimento regional passam a depender diretamente das diferentes dinâmicas de envolvimento social das comunidades. Portanto, hipoteticamente,

as diferentes dinâmicas de desenvolvimento regional dependem de uma crescente organização social das comunidades regionais. E uma crescente organização social equivale diretamente a um melhor envolvimento político nas decisões e definições dos rumos do desenvolvimento regional. Da mesma forma, uma melhor participação política leva, conseqüentemente, a um maior desenvolvimento econômico das comunidades regionais (BECKER, 2002, p.40).

Os impactos do processo de globalização e da revolução tecno-científica vêm exigindo mudanças contextuais e estruturais em torno do conceito de região. Assim, a região passa a ser entendida como uma estrutura flexível, cujos limites não são necessariamente fixados em termos geográficos e jurisdicionais, mas em função de múltiplos aspectos, tais como: vinculação de atividades produtivas, articulações sociais, fatores produtivos predominantes, empreendimentos comuns e problemáticas concretas. Problemáticas, que podem se referir a demandas sociais, desafios competitivos, negociações com outras instâncias estatais e a fuga de fatores regionais de



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

produção que constituem atualmente o mais importante aspecto considerado pelo chamado novo regionalismo (GIL, 2002).

Entretanto, a partir do final do século XX, devido ao processo de globalização o conceito de desenvolvimento regional sofreu mudanças importantes, deixando de se relacionar apenas com as ações decorrentes de incentivos proporcionados pelos governos centrais, passando a considerar a articulação de agentes oriundos dos mais diversos segmentos da sociedade civil. No Brasil, cada vez mais é aceita a ideia de que é necessário criar mecanismos que possibilitem participação mais efetiva e direta da comunidade na formulação, no detalhamento e na implementação das políticas públicas. Em parte, tal enfoque é fruto do processo de democratização do país, e por outro lado, se deve a uma nova abordagem que tem predominado no contexto internacional.

Para Bandeira (1999), refletir sobre o processo de desenvolvimento nos remete às práticas participativas da sociedade civil *vis-a-vis* a problemática e as políticas de promoção do desenvolvimento. Entende-se aqui, desenvolvimento como aquele que se constrói historicamente a partir do cidadão ou do grupo social, no contexto de uma ação local, por mais que esta ação esteja sujeita a constrangimentos externos, a uma ação externa. Implícito, nessa perspectiva, está a emergência da sociedade civil com o desenvolvimento emergindo das localidades – ideia chave para um processo de desenvolvimento endógeno, onde grupos locais tem alguma solução a partir de seus valores e capacidade de inovar – como base para se pensar a heterogeneidade (MAIA E ALDANA, 2015).

Por isso, a tese é de que uma sociedade mais organizada socialmente é uma sociedade mais participativa politicamente. E uma sociedade mais participativa politicamente é uma sociedade muito mais desenvolvida economicamente (BECKER, 2002, p.35-36).

Acrescente-se ainda, a importância dada no sentido do entendimento de que a análise do desenvolvimento realça a articulação entre as instituições e organizações (interação entre atores) ligadas às práticas de desenvolvimento, como política pública ou para-pública, e o conjunto dos atores locais e não locais, tomados como destinatários destas práticas. À volta das representações do desenvolvimento constroem-se redes de relações que condicionam e/ou potencializam as ações dos atores e, em termos coletivos, promovem dinâmicas ou bloqueios à melhoria do bem-estar local.

Sempre que se trata de “regional”, o processo de desenvolvimento regional pressupõe autonomia (MAIA e SANTIN, 2016; MAIA E GRANDO, 2016). Autonomia que, por sua vez remete à população local, onde a mobilização da participação da comunidade é imprescindível para o alcance desta autonomia. Por outro lado, lembra-se Rodrik (1998), quando aborda sobre o entendimento de que na gênese do processo de globalização interessante ao capital financeiro internacional estão as decisões políticas. E que, frente a este contundente (e hegemônico) planejamento, tem surgido uma corrente de aportes acadêmicos (e de agências internacionais, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, *United Nations Development Programme*) que tem reafirmado o papel estratégico (e inclusive determinante) que cumpre os



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

espaços (regionais) nacionais, no sentido de preservação das especificidades nacionais na configuração das variedades de capitalismo (RODRIK, 1998, 2002).

Observando-se uma renovada importância do local e uma tendência para estimular culturas regionais. O regional, o desenvolvimento regional passa a incorporar a articulação de agentes oriundos dos mais variados segmentos da sociedade civil. O regional remetendo à compreensão de busca de autonomia, sobretudo, porque requer considerar aspectos relacionados às demandas sociais, desafios, negociação com instâncias governamentais em busca de um espaço (mercado) a partir de políticas públicas. Por isso, a proposta de reflexão deste artigo é indispensável na medida em que através desta abordagem poder-se-á retornar à sociedade e atores sociais que compartilhando tais reflexões, a conscientização, interpretações e proposições poderão auxiliar ou qualificar (novos) atores potenciais, sobretudo fomentando a importância que participem na construção de um processo de desenvolvimento regional sustentável.

Enfim, para compreender as dinâmicas territoriais desencadeadas pelas políticas de desenvolvimento regional, como os diferentes atores usam e transformam o território, entende-se que a análise escalar, gestão social e governança são abordagens importantes a tais estudos, tal como, a análise do capital social. São essas as perspectivas de reflexões a serem desenvolvidas, de modo a alcançar o desenvolvimento regional e testar hipóteses norteadoras que venham surgir ao longo do processo.

## Considerações finais

Neste artigo, identifica-se a contribuição da importância de um interessante aspecto investigado, aquilo que para Bandeira (2001), diz respeito às características sócio-culturais, que contribuem para determinar o que poderia ser denominado de “estoque de capital social”. Conforme Bandeira (2001), o conceito de capital social tem sido utilizado na análise de uma grande variedade de questões relacionadas com o desempenho institucional e com o desenvolvimento econômico, na medida em que o interesse por esse conceito transbordou o âmbito estritamente acadêmico, alcançando os meios de comunicação, os formuladores de políticas e as instituições internacionais ligadas à promoção e ao financiamento do desenvolvimento.

Como aponta Becker (2002, p.35), fica-se surpreso quando alguns autores afirmam que é em função de seu histórico de valores culturais acumulados regionalmente, ou do “capital social” existente, que algumas regiões conseguem responder positiva e ativamente aos desafios regionais da globalização contemporânea construindo seus próprios modelos de desenvolvimento. Para tanto tais regiões, conseguem desenvolver suas potencialidades e aproveitar as oportunidades decorrentes da dinâmica global de desenvolvimento. Ao combinarem eficientemente o desenvolvimento de suas potencialidades locais com o aproveitamento eficaz das oportunidades globais oferecidas pelo processo de desenvolvimento contemporâneo, constituindo uma dinâmica própria regional. Algo que só é possível, abrindo caminho para a crescente participação social no processo de decisão e construção regional e garantindo a adaptação rápida às constantes mudanças provenientes do dinamismo global do desenvolvimento contemporâneo.

Assim, distintos processos de desenvolvimento regional passam a depender diretamente das





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

diferentes dinâmicas de envolvimento social das comunidades. O que remete às considerações de Becker (2002, p.36 e p.40),

... uma antiga tese de que o desenvolvimento não é a causa, mas a consequência da democracia (TOURAINÉ, 1996) e esta, por sua vez, é resultado da organização social. Em consequência, e conforme afirma Bobbio (1991), uma sociedade organizada é uma sociedade mais democrática, ao que emenda de imediato Touraine, uma sociedade mais democrática é uma sociedade muito mais desenvolvida (BECKER, 2002, p.40).

Logo, hipoteticamente, “as diferentes dinâmicas de desenvolvimento regional dependem de uma crescente organização social das comunidades regionais. E uma crescente organização social equivale diretamente a um melhor envolvimento político nas decisões e definições dos rumos do desenvolvimento regional. Da mesma forma, uma melhor participação política leva, conseqüentemente, a um maior desenvolvimento econômico das comunidades regionais” (BECKER, 2002, p.40).

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento regional, cultura política e capital social**. Relatório de análise dos resultados de pesquisa. UFRGS/ LABORS: Porto Alegre, 2001.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Participação, articulação de atores e desenvolvimento regional. IPEA. Textos para discussão, n. 630. Brasília: IPEA, 1999.

BECKER, Dizimar Fermiano. A economia política do (des)envolvimento regional. **Redes**. v.7, n.3. p.35-59, set./dez.2002.

Bobbio, Norberto. **O Marxismo e o Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1991

BOURDIEU, Pierre. Le Capital Social: Notes Provisoires. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, v. 31, p. 2-3, jan. 1980.

COLEMAN, James. Samuel. *Foundations of Social Theory*. Cambridge. Harvard University Press, 1990.

DUQUE, Eduardo. Capital social como instrumento de desenvolvimento sustentável. Configurações **Revista de Sociologia**. n.11. 2013.

GIL, Antônio Carlos. Redes cooperativas regionais e governança. **Redes**. v.7, n.3. p.61-84, set./dez.2002.

MAIA, Claudio Machado. Reflexões teóricas para o processo de desenvolvimento. In: MARQUETTO, Rut Friedrich; SILVEIRA, João Serafim Tusi da (Orgs.). **Produtos agroalimentares e desenvolvimento regional**. Santo Ângelo: FuRI, 2016.





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

MAIA, Claudio Machado Maia. SANTIN, Myriam Aldana Vargas. Desenvolvimento regional: a participação social nos processos de decisão na construção regional. In: **Anais do 1º Seminário Nacional de Desenvolvimento Regional**. Taquara/RS: FACCAT, 2016.

MAIA, Cláudio Machado Maia; GRANDO, Johnny Luiz Grando. Metodologia para definição de tipologias de políticas públicas, para entender a elaboração, implementação e avaliação.

**Colóquio. Revista do Desenvolvimento Regional**. Taquara/RS. v. 13, n.2, jul./dez. 2016.

MAIA, Claudio Machado; SANTIN, Myriam Aldana Vargas. **Revista Extensão em Foco**. v.3. n.1. p. 199-207. 2015.

MELUCCI, Alberto. **Vida Cotidiana y Democracia**. México: Centro de Estudios Sociológicos, 1999.

ODS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio): Rio de Janeiro, 2015. Disponível em <<<https://sustainabledevelopment.un.org>>>. Acesso em 20ago.2020.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PUTNAM, Robert. The prosperous community. Social capital and public life. **The American Prospect**. n.13. 1993. p.35-42.

RODRIK, D. **Feasible globalizations**. Harvard University, 2002. Disponível em: <<<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Feasglob.pdf>>>. Acesso em 20 out. 2009.

RODRIK, D. Symposium on Globalization in Perspective: an Introduction. **The Journal of Economic Perspectives**. v.12, n.4. p.3-8. Autumn, 1998.

SANTOS, Everton; BITARELLO, Jucelaine; MONTARDO, Sandra; PEDDE, Valdir. Capital Social, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional. **Gestão e Desenvolvimento**. 2012. p.105-115.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996.

WOOLCOCK, Michael. Social Capital and Economic Development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society**. n.27. 1998, p.151-208.







**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**DESENVOLVIMENTO E CULTURA NO LITORAL NORTE DO RIO GRANDE DO SUL: UMA APROXIMAÇÃO**

**DEVELOPMENT AND CULTURE IN THE NORTH COAST OF RIO GRANDE DO SUL: AN APPROXIMATION**

Saulo Barbosa LOPES<sup>1</sup>

**Resumo:** O sentido e os significados do desenvolvimento no Litoral Norte do Rio Grande do Sul precisam ser melhor definidos. Uma tradição produtiva baseada na agricultura e construção civil, que já não impulsiona o crescimento econômico como em outros tempos, um modelo de relações socioeconômicas excludente, o maior índice de evolução demográfica do estado e a menor produtividade. O projeto busca identificar as principais dinâmicas na temática do desenvolvimento no Litoral Norte, os atores envolvidos e elementos culturais ligados a formas de pensar e de agir que contribuem para afirmação de práticas que travam o desenvolvimento na região (tradição, conservadorismo, lobby, relações de compadrio, clientelismo, etc.). Os resultados preliminares apontam para a falta ou lacunas nas políticas públicas, a existência de relações sociais altamente divergentes e individualistas e a baixa mobilização social como principais fatores na base de melhores índices de desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Cultura. Desenvolvimento. Políticas públicas

**Abstract:** The sense and meanings of development in the North Coast of Rio Grande do Sul need to be better defined. A productive tradition based on agriculture and construction civil society, which no longer drives economic growth as in other times, a model of exclusionary socioeconomic relations, the highest rate of demographic evolution in the state and lower productivity. The project seeks to identify the main dynamics in the theme of development in the North Coast, the actors involved and cultural elements linked to ways of thinking and acting that contribute to the affirmation of practices that hinder development in the region (tradition, conservatism, lobbying, relations of cronyism, patronage, etc.). Preliminary results point to the lack or gaps in public policies, the existence of highly divergent and individualistic social relations and low social mobilization as the main factors underlying better development rates.

**Keywords:** Culture. Development. Public policy

<sup>1</sup>Engenheiro Florestal. Aluno do Programa Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento, UFRGS. Mestre em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS (2001). Graduado em Engenharia Florestal pela Universidade Federal de Santa Maria-RS/UFSM (1996). E-mail: [barbosalopes@yahoo.com.br](mailto:barbosalopes@yahoo.com.br).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## INTRODUÇÃO

O litoral Norte do Rio Grande do Sul, segundo estudos como o RS 2030<sup>2</sup>, tem uma tradição histórica produtiva baseada na agricultura e construção civil, mas estes setores já não impulsionam o crescimento econômico como em outros tempos, apoiando-se, mais recentemente, no turismo sazonal, em modelos de negócios e de relações socioeconômicas excludentes, com o maior índice de evolução demográfica do estado e também a menor produtividade regional.

Busca-se nesse trabalho entender as características socioculturais da sociedade e setores econômicos e o peso de suas influências que resultam dificultar o avanço de inovações que poderiam alavancar o desenvolvimento na região. Que traços da cultura regional resultariam limitar as possibilidades de desenvolvimento?

Essas questões orientam o nosso pensamento e o desejo de entender a Cultura regional, como forma de apoiar ações convergentes e propostas de desenvolvimento mais inclusivas, que permitam destravar o potencial de desenvolvimento regional e melhorar o atendimento das necessidades da maioria da população regional.

Nesse sentido foi proposto o projeto *Concepções e Definições de Desenvolvimento no Litoral Norte do Rio Grande do Sul*, que busca descobrir e revelar aspectos culturais ligados às concepções e propostas de desenvolvimento formuladas pelos agentes públicos e implementadas pelas organizações públicas e privadas na região, as quais tem se revelado - conforme inúmeros estudos realizados, na quase totalidade, incapazes de transformar o alto potencial regional em índices de desenvolvimento alentadores e inclusivos.

Parte-se da idéia de Identificar exploratoriamente elementos culturais ligados a formas de pensar e de agir que contribuem para afirmação de práticas que limitam o desenvolvimento na região - principal objetivo do Projeto - bem como caracterizar aspectos culturais que afetam o desempenho das concepções e iniciativas de desenvolvimento do Litoral Norte.

O resultados apresentados são de uma pesquisa-piloto, com doze entrevistas aplicadas em 2019 e início de 2020, versando sobre o tema da Pesquisa, das quais realizamos uma análise preliminar à luz de alguns conceitos e teorias de desenvolvimento e apresentamos as primeiras conclusões, em nível exploratório, decorrente dos temas levantados.

O recorte de região chamado Litoral Norte utilizado é influenciado pelo *determinismo natural* ligado à proximidade com o mar, lagoas e atividades de lazer e férias, mas também como região *funcional*, nessa relação com o fluxo de pessoas e idéias, ou no sentido Coraggiano, como “*locus*

<sup>2</sup> RS 2030 – Tendências Regionais, elaborado pelo Governo do RS no ano de 2013, baseado em dados da FEE-RS e IBGE





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

*onde se assenta um complexo social-natural*”, no sentido de uma divisão regional do trabalho (Coraggio, 1979). Contudo, para efeitos práticos, adotamos a divisão regional proposta pelo COREDE Litoral, que define o Litoral Norte como uma região composta de 21 municípios, se estendendo entre os municípios de Balneário Pinhal e Torres.

## DESENVOLVIMENTO, SUBDESENVOLVIMENTO, PÓS-DESENVOLVIMENTO

Desde Schumpeter, que argumentava que a estrutura de mercado no capitalismo jamais foi de concorrência perfeita, nem mesmo em sua origem e que o que move a economia é o desejo capitalista de lucros, donde surge a inovação, até Keynes, que contestou pressupostos da economia neoclássica, ponderando que a ação espontaneísta de alguns capitalistas não permitiam a existência de mercados plenamente livres, sendo necessária a regulação estatal; o modelo do “*laissez faire*” vem sendo historicamente questionado.

A refutação do modelo explicativo de Adam Smith (1776), que buscava afastar o Estado da economia, propondo a livre concorrência dos capitalistas e a autoregulação do mercado para que as nações se desenvolvessem, vem se expandido, apontando-se cada vez mais as limitações dos pressupostos e do funcionamento dos mercados baseados no estático modelo dos “mercados livres”, embora o desejo de afastar o Estado seja ciclicamente atualizado nas discussões e iniciativas que buscam revitalizações econômicas de Estados e territórios, sempre com o protagonismo de grupos que buscam ocupar o lugar do Estado e aumentar seus lucros privados.

Mais recentemente, Polanyi (2000), postulou que para a economia de mercado funcionar, é necessário que a sociedade se organize em torno do mercado, se mire nele e seja dirigida por ele; que o mercado seja o espelho da sociedade e não o contrário, como seria desejável se a busca fosse por atender as necessidades sociais de bem-estar.

Diversos registros históricos e evidências apresentadas por esse autor mostram que a intervenção estatal sempre foi necessária, dada a degeneração dos modelos econômicos frente a interesses por lucros crescentes dos agentes econômicos, que com frequência gera monopólios, asfixia social e até mesmo pode levar à inviabilização das trocas nos mercados.

É portanto a intervenção estatal que permite assentar as bases para o funcionamento dos “mercados livres”, através da regulação Polanyi (2000):

Não havia nada natural em relação ao *laissez-faire*; os mercados livres jamais poderiam funcionar deixando apenas que as coisas seguissem o seu curso. Assim como as manufaturas de algodão - a indústria mais importante do iniciante livre comércio - foram criadas com a ação de tarifas protetoras, de exportações subvencionadas e de subsídios indiretos dos salários, o próprio *laissez-faire* foi criado pelo estado [...] Polanyi (2000:170).

Nos anos 70, face a dificuldades na implementação dos receituários homogeneizantes, a





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, já questionava a própria noção e sentido do desenvolvimento propostas pelos pensadores euro-americanos, onde já despontava a noção de um modo de desenvolvimento singular, associado ao ritmo e etapas que aqui se desenvolveram, diferentemente dos países mais adiantados da Europa e Norteamérica, bem como o comportamento das elites, colocando uma condição de subdesenvolvimento, formando estruturas econômicas *dependentes*.

O efeito do impacto da expansão capitalista sobre as estruturas arcaicas variou de região para região, ao sabor das circunstâncias locais, (...) a resultante foi quase sempre à criação de estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo. FURTADO (2000:161).

A característica principal das economias subdesenvolvidas seria então a existência dessa deformação estrutural, caracterizada por um dualismo *atrasado-moderno*. Tal deformação estrutural resulta, para esses autores em crescentes desequilíbrios sociais, políticos e econômicos.

Mas há ainda o comportamento das elites, tão em claramente visto nas carreatas anti-isolamento na pandemia de COVID-19 no Brasil. Bresser-Pereira (1976) colocou que, além da dualidade social existe outro fator a determinar o subdesenvolvimento de um país: sua dependência em relação aos grandes países industrializados, que decorre de um modo de inserção na divisão internacional do trabalho.

É o modo de comportamento das elites governantes que determinam o modo de inserção do país na divisão internacional do trabalho. E a aceitação da dependência e subordinação da nação aos interesses internacionais reflete tanto as pressões internacionais nos órgãos multilaterais para conversão às regras de funcionamento dos mercados globalizados, quanto os ganhos que os grupos privados internos obtêm nas trocas desiguais que por vezes são aceitas.

“Um país subdesenvolvido não é apenas um país “atrasado” em termos econômicos porque realizou sua revolução nacional e capitalista depois de os países ricos a terem feito. É também um país cujas elites aceitam a subordinação a uma potência imperial (Pereira, 1976:02)

E isso remete à noção de classes sociais, tão esquecida nos debates sociais atuais, como bem lembrou Murdock (2009) e João Freire Filho (2007). Este último mostrou como isso aparece mesmo nos *Estudo Culturais*, onde, evitando assuntos mais espinhosos, muitos autores tem privilegiado as discussões sobre criatividade, e agenciamentos individuais de membros flutuantes de *neotribos*.

Francisco de Oliveira, em sua obra *Crítica à razão Dualista* (1988), já havia notado essa tendência no Brasil na época da *Abertura Democrática*:

“..ao enfatizar o aspecto da dependência, da relação centro-periferia, os teóricos do “modo de produção subdesenvolvido” (ligados à CEPAL), deixaram de tratar os





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

aspectos internos das estruturas de dominação que conformam as estruturas de acumulação próprias de países como o Brasil, dizendo respeito à oposição entre classes sociais e lutas internas”. (Oliveira, 1988:14).

Atualmente o problema do *Desenvolvimento* é assim colocado por autores como Escobar (1995):

“Geralmente uma abordagem de cima para baixo, etnocêntrica e tecnocrática, que trata as pessoas e culturas como conceitos abstratos, com estatísticas que podem ser movimentadas para cima e para baixo em gráficos de progresso”.. (Escobar 1995:44).

Mas, mesmo falho, com todas as debilidades que tem aparecido no debate sobre modelos e suas implementações, o *Desenvolvimento* produz coisas, ideários e disciplinas que servem como *Instrumentos*. Contudo, Escobar (1995) mostra que as abordagens do Desenvolvimento desconsideram, sistematicamente, culturas e conhecimentos locais e modos de compreensão da natureza, em favor de um “modo racional” de governo e a constituição de programas de alavancagem econômica, supostamente geradores de bem-estar a populações entendidas como pobres.

Nos programas, suas reformulações, replanejamentos, etapa após etapa, o discurso do Desenvolvimento tem dificuldade de avançar, apenas trocando de figurino com novidades de abordagem, para logo em seguida se constatar falho novamente (Radomski, 2011), e justamente por isso, deveria ser superado, ao invés de reparado como idéia, como modelo, uma vez que não avança, sempre “*tropeçando nos próprios pés*”, como colocou Rist (2008).

Para ler a realidade brasileira seria necessário, para autores como Costa (2004, 2006), Carvalho (2001) e Maia (2009), utilizar as lentes do pós-desenvolvimento, do pós-colonialismo, uma vez que, como resultado de séculos de colonialidade, as premissas e as práticas das políticas de desenvolvimento apresentam um passado extenso de produção de violências conceituais, econômicas e até físicas, num horizonte de subalternidade cultural jamais disfarçado (Radomski, 2011), sendo necessário assumir a árdua tarefa de questionar o etnocentrismo como única fonte de saber legítimo e capaz.

É necessário portanto buscar modelos de desenvolvimento mais apropriados aos territórios e comunidades, tal como expresso em algumas propostas novas que tem aparecido , tal como o ideário do *Desenvolvimento Endógeno*, que busca articular as dimensões econômicas e produtivas à esfera sociocultural dos territórios, no contexto das relações que as sustentam e a dimensão política, se materializando em iniciativas locais, criando um entorno que incentiva a produção e favorece o desenvolvimento sustentável (Barquero, 2002).

Também ganha terreno a idéia de *Decrescimento*, como modelo para o desenvolvimento, a qual propõe discutir os modelos de sociedade na qual vivemos, buscando-se modelos nos quais se possa viver melhor, trabalhando menos e consumindo menos, mudando gradativamente a lógica de acumulação em direção a uma melhor qualidade de vida para a humanidade com um todo, reduzindo-se as disparidades, conflitos, violência e a pressão sobre os recursos naturais (Latouche, 2009).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As abordagens mais recentes do Desenvolvimento decorrem justamente das inconsistências das abordagens *mainstream*, que propunham crescimento e desenvolvimento sem entregar o que prometiam, servindo ainda, muitas vezes, como base para uma exclusão crescente de pessoas do conjunto de beneficiários, para a manutenção de privilégios de pessoas e grupos e para o desmantelamento do papel do estado-providência, desembocando em estados autoritários e populações largamente desassistidas (Latouche, 2009).

Nesse contexto de busca de modelos mais inclusivos de desenvolvimento, assumem maior importância o foco na integração local e regional, as culturas dos territórios e as relações de poder, que precisam ser - antes de tudo - bem compreendidas, para favorecer boas articulações e novas parcerias em torno de pressupostos de renovação ou novos modelos de projetos.

## CULTURA E DESENVOLVIMENTO

A cultura de um lugar aparece para Sahlins (1997) como resposta local às influências do sistema capitalista mundial, havendo sempre uma tensão entre um processo com vistas à homogeneização e outro que resiste e caminha para uma “diferenciação local”. E os esquemas culturais quase sempre se apoiam em um *locus* institucional privilegiado do processo simbólico, de onde emana um quadro classificatório imposto [ou orientativo] para toda a cultura.

Na sociedade burguesa a produção material [economia] é o lugar dominante da produção simbólica, enquanto na sociedade primitiva eram as relações de parentesco. Assim, as classificações apropriadas a quaisquer atividades particulares da sociedade local, representariam alguma transposição do esquema operativo do parentesco nas sociedades mais primitivas Sahlins (2003).

A importância dessa discussão deve ser medida tendo em vista as consequências que as hegemonias obtidas têm, tanto em relação aos modelos de desenvolvimento, quanto no que concerne às concepções do papel da cultura no enfrentamento dos pontos problemáticos nas diversas coletividades, na medida em que determinam decisivamente os processos nos quais vivemos e construímos idéias, práticas, cotidianos e utopias de sociedade (Guerra e Silva, 2012).

Colocando as relações de poder como elemento central da conceituação de cultura e seu papel decisivo no desenvolvimento, os *estudos culturais* fornecem uma chave de análise da relação cultura-desenvolvimento, que passa pela problematização das desigualdades, em cujo âmbito as posições estruturais de poder determinam políticas de investimentos financeiros e de propostas de mudanças culturais discursivamente apresentadas enquanto caminhos para a produção do *desenvolvimento* (Idem, Ibidem).

Disso decorre a necessidade de desnaturalizar os discursos que caracterizam alguns países e regiões como superiores (ou pessoas, ou instituições). Esses discursos fundamentam a estruturação dual das sociedades, tal como a reificação de instituições ou pessoas, construindo fontes de *clientelismo*.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Graham (1997) analisa as relações entre público e privado no Brasil do século XIX, sugerindo a existência de uma aliança entre elite central e chefes locais, mediada pela *patronagem*. O caráter estruturador da patronagem vinha da troca de empregos por votos, estabelecendo uma cadeia de relações de dependência, que colocava os vínculos público-privado em fluxo contínuo. A atenção à trama clientelista sobrepunha-se aos esforços de organização de interesses econômicos ou ao fortalecimento do poder central.

José de Souza Martins, em *O Poder do Atraso* (1994), colocou que as transformações e modernizações que ocorrem no Brasil tendem a ser lentas, não se baseando em mudanças sociais e econômicas rápidas ou acentuadas, o novo surgindo sempre como um desdobramento negociado do velho:

“Foi o próprio rei de Portugal, em nome da nobreza, que suspendeu o medieval regime de sesmarias na distribuição terras; foi o príncipe herdeiro da Coroa portuguesa que proclamou a independência do Brasil; foram os senhores de escravos que aboliram a escravidão; foram os fazendeiros que em grande parte se tornaram comerciantes e industriais ou forneceram os capitais para esse desdobramento histórico da riqueza do país. Nessa dinâmica é que pode ser encontrada a explicação para o fato de que são os setores modernos e de ponta, na economia e na sociedade, que recriam ou mesmo criam relações sociais arcaicas ou atrasadas, como a peonagem, a escravidão por dívida, nos anos recentes. Martins,(1994:30).

Schwarz (1991) contribui para a compreensão do cenário em que se desenvolve o clientelismo no Brasil, pontuando que:

[...] a colonização brasileira produziu, com base no monopólio da terra, três classes de população: o latifundiário, o escravo e o homem livre. Como a relação entre os dois primeiros é clara, o autor destaca o terceiro, pois, não sendo nem proprietário nem proletário, dependia da dádiva e do favor para ter acesso à vida social. Schwarz (1991, p.16)

A lógica da dádiva e do favor tornou-se, assim, o conteúdo principal dos vínculos políticos e sociais, operando nas esferas da vida particular e privada as questões que, numa sociedade de direitos, deveriam ser fixadas como de caráter público.

Prevaecem ainda hoje duas lógicas de ação política, que correspondem a perfis de grupos de interesses, que Abranches (1989), atualizando a discussão, denomina *clãs e facções*, e que se diferenciam da lógica do mercado e atuam muitas vezes dentro das instituições públicas contemporâneas.

Mas a cultura política da dádiva sobreviveu ao domínio privado das fazendas e engenhos coloniais, sobreviveu à abolição da escravatura e expressou-se de uma forma peculiar no compromisso colonialista e chega até nossos dias (Sales, 1994), por isso julgamos que seja apropriado examinar no conteúdo do projeto proposto.

Entender e influir sobre as oportunidades de Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS passa por interpretar estes elementos conceituais e históricos, caracterizando a realidade regional





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

e revelando os conceitos e práticas subjacentes às abordagens de desenvolvimento propostas pelos atores regionais, bem como as relações de poder e cultura que sustentam as iniciativas e as tradições organizativas.

A partir disso, buscamos identificar elementos associados a esses conceitos na realidade específica estudada, evidenciando a apropriação ou divergência dos mesmos. Apresenta-se a seguir os resultados da primeira abordagem piloto do tema realizada no final de 2019 e início de 2020 na região, trazendo algumas questões para aprofundamento nas próximas etapas da pesquisa.

## ABORDAGEM DO TEMA DESENVOLVIMENTO E CULTURA NO LITORAL NORTE DO RS

Com isso em mente, propusemos o projeto Cultura e Desenvolvimento no Litoral Norte-RS e realizou-se uma abordagem-piloto com uma pequena amostra de entrevistados (12) no Litoral Norte do estado, utilizando-se um instrumento que procurou captar questões afetas às influências da Cultura no Desenvolvimento Regional, com posterior *clusterização* (pós-classificação) das categorias, onde obteve-se os resultados a seguir apresentados.

O roteiro abordou questões relacionadas a temas correlatos de Desenvolvimento Regional, tais como *potenciais e gargalos*, quais deveriam ser as *iniciativas* para mudar a situação atual e que *atitudes e comportamentos* seriam identificados na sociedade como necessários de serem repensados para superação de relações sociais que vêm mantendo as desigualdades e influenciando na manutenção ou ampliação de problemas sociais.

Os Principais temas-foco de Desenvolvimento e Cultura no Litoral Norte do RS, que emergem das primeiras entrevistas, são relacionados aos temas de políticas públicas, participação social e temas de cultura e comportamento, constelados em termos correlatos, conforme a seguir apresentados.

## RESULTADOS

### Gargalos e Problemas

Sendo o principal problema apontado a disponibilidade de empregos e oportunidades para contingentes expressivos da população (mencionado por mais de 50% dos entrevistados), o que, na verdade, resulta de conjunturas e opções de desenvolvimento, os principais gargalos apontados para o desenvolvimento da região estão na esfera das políticas públicas (incluindo a estruturação e qualificação das ações de gestão pública), a questão da insustentabilidade ambiental do modo dominante de exploração econômica e questões relacionadas à (falta de ) escuta e mobilização social, que aparece como segundo principal gargalo de desenvolvimento, atrás apenas das questionadas políticas públicas e seus modos de implementação, conforme detalhado a seguir.







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## Políticas Públicas

O principal tema que se sobressai nas opiniões, relaciona-se a **deficiências nas políticas públicas**, que seriam, além de fracamente estruturadas, afastadas das necessidades da maioria da população, citadas também a existência de relações clientelistas ou coronelistas dominando os interesses e ações das políticas públicas. Seriam, segundo alguns entrevistados, orientadas por interesses minoritários, pouco abrangentes socialmente.

Outros termos e citações associam as políticas a um **suposto modelo de crescimento pouco contextualizado, incipientemente estruturado**, focado imediatistamente no apoio a alguns setores e temas, não considerando o contexto mais amplo das necessidades da sociedade, que resultaria travar o desenvolvimento ao invés de promovê-lo.

*Os poderes públicos pensam pequeno. Pensam apenas em si mesmos como governantes..., não levam em conta as necessidades da população. M.M., 60.*

*O cunho político limita o desenvolvimento regional.... O prefeito que assume nunca tem planos maiores do que 4 anos, isso freia o desenvolvimento. AG, 53.*

Para alguns entrevistados a ação dos poderes públicos **sequer consideraria, na amplitude adequada, o turismo** – principal força motriz atual da economia regional - seu ordenamento, qualificação de mão-de-obra e fiscalização, aspectos essenciais para potencialização da principal vocação regional e, menos ainda, a necessária e incipientemente pautada abordagem da sazonalidade do turismo e suas possibilidades de diversificação e equilíbrio.

São apontadas influências de “grupos políticos fortes”, empresariais e ou familiares, que agiriam para interceptação ativa das oportunidades de negócios e interferência nas políticas públicas, evitando sua divulgação ampla e abertura equânime para outros setores e grupos, como forma de manter o capital político e econômico concentrado, em seu próprio benefício e de seu círculo de amigos e apaniguados.

A falta de integração institucional e de ações integrativas de governança regional também se sobressai desde as primeiras entrevistas, naquilo que poderia ser a ponta de lança de um verdadeiro desenvolvimento regional, integrado e integrador. Contudo, as dificuldades de integração de ações das municipalidades e institucionalidades são flagrantes, notórias e não dão qualquer pista de que possam ser revertidas num horizonte próximo.

Na visão de um dos entrevistados, a **Sazonalidade** do Turismo e da Economia, tão notória e influente para todos na região, sequer é uma pauta que avança na AMLINORTE, uma das principais instituições de planejamento e governança regional. Para o entrevistado isso se deveria ao fato de que essa associação seria formada por uma maioria de municípios não-litorâneos, não avançando o tema na priorização de assuntos para discussão e ação.

*Dos 23 municípios que compõem o COREDE Litoral Norte, apenas nove têm praia, devido a*





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

*isso, a pauta de Sazonalidade nunca entra na pauta da AMLINORTE. O “Litoral” só entra na pauta, por obrigatoriedade, no verão. IT, 61.*

*A AMLINORTE não liga para o tema da Sazonalidade, não se dão as mãos... Só alguns ali trabalham.. [pelos objetivos formais da associação]. AG, 53*

A qualificação da gestão para a execução das políticas públicas também é um tema associadamente citado e, o perfil cultural dos gestores, sua formação, visão e estilo de comando das equipes técnicas das prefeituras, que também são fundamentais para um bom desempenho das políticas e para integração das municipalidades numa perspectiva regional, segundo alguns entrevistados, carecem de abordagens de qualificação, capacitação, planejamento estratégico ou outras iniciativas integradoras.

As políticas públicas são vistas como assistencialistas por muitas pessoas, e seria para alguns entrevistados o modo político tradicional na região, assumindo importância como alívio aos necessitados, mas também sendo usado como arma política de cooptação pela dádiva, escravizando ambos os lados da equação e distorcendo as possibilidades e alternativas de desenvolvimento.

O modo **assistencialista** das políticas públicas é colocado como um dos principais apoios instrumentais à lógica cultural e política regional e apontado como um dos principais fatores de manutenção das desigualdades sociais na região, decorrendo, segundo alguns entrevistados, da tradição coronelista-colonialista, também bastante citada, e inserindo-se no debate conceitual da cultura da dádiva e sua importância no contexto de dominação cultural e econômica na região. Isso contribuiria para a manutenção da pobreza e amorteceria as demandas por um desenvolvimento com maior inclusão e distribuição de benefícios, que resultariam em maiores índices de desenvolvimento humano e econômico.

*O problema social mais grave do Litoral Norte é o Assistencialismo. JC, 36.*

*O Assistencialismo não faz tu te instigar para buscar oportunidades, aceitar os trabalhos mais penosos.. E tem por trás o voto cabresto, é preso no voto cabresto. AG, 53.*

## Cultura, Comportamento, Desigualdades

Os termos ligados à cultura regional, na esfera dos costumes, relacionados a formas de relacionamento entre as pessoas, ocupam o terceiro lugar em citações nas primeiras entrevistas. Termos como *individualismo*, cultura de *levar vantagem em tudo* (falta de solidariedade), ações de obstaculização da evolução *do outro*, baixa empatia, falta de humanismo, ou mesmo falta de *espírito empreendedor*, seriam questões da esfera da cultura relacionadas ao (baixo) desenvolvimento regional, interferindo em processos de interação cultural e no andamento dos projetos.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Para os entrevistados haveriam questões como preconceitos não trabalhados (racismos, segregações sociais e econômicas), ativos no dia-a-dia que serviriam a propósitos de dominação, associados a falta de receptividade para ideias novas, para os novos moradores (sempre em número crescente), novos participantes em instituições, novos projetos, tudo isso atuando em perspectivas conservadoras de poder.

No contexto dessas atitudes de dominação, há também a ação claramente identificada de **setores dominados**, que aceitariam e até demandariam as atitudes dominadoras, colaborando ativamente e passivamente para manutenção dos setores dominantes e perfazendo ganhos através de posições de “poder relativo”, através da qual se tornariam reconhecidos, adquirindo *status* e reproduzindo-se através das dádivas.

*O assistencialismo é a alavanca da Dominação. “Rancho Remédio e Religião em troca de Eleição”. AG, 53*

O **sequestro de oportunidades** de desenvolvimento também é citado como comum e intencional, como ação sistemática para manutenção da dominação econômica, constituindo uma rede intrincada de relações sociais, mantidos por uma cultura que legitima ações de dominação e uma camada dominada que aceita essas relações de dominação.

*Existe uma casta política e empresarial que age para manter sua dominação e evitar a ascensão de outros, mantendo os dominados nessa condição.. MM, 60.*

A incipiência de iniciativas de compreensão e abordagem para o trabalho de elementos indesejáveis da cultura regional também é identificada por alguns entrevistados, naquilo que poderia vir a constituir-se como “meio termo” entre as ações de dominação identificadas e a submissão da cultura dominada, que equilibra a polaridade opressor-oprimido e dificulta a superação das relações de dominação.

Algumas iniciativas de inclusão, de solidariedade e de desenvolvimento de identidade regional, de valores culturais autóctones, são reconhecidas por alguns entrevistados, carecendo contudo de maior apoio na forma de políticas públicas para sua amplificação, bem como de maior divulgação para ampliação de seu alcance e penetração nas esferas educativas e institucionais, onde sua expressão ainda é pequena e de baixo alcance.

Assim, o meio termo para ajuste das relações de dominação, para equilíbrio entre as atitudes dominadoras e o apaniguamento dos dominados, se dá, não na forma de políticas integradoras, inclusivas, mas de ações assistencialistas dos grupos políticos dominantes do cenário regional e acaba também contribuindo para uma estabilidade conservadora, não-inclusiva, que tem dificuldades para ampliar a integração e não produz desenvolvimento real.

## Participação Social, baixa Mobilização

O segundo tema mais levantado nas entrevistas é a participação social ou, mais especificamente -





a falta dela - seja por isolamento dos formuladores de políticas públicas, que, para boa parte dos entrevistados, têm sistematicamente ignorado a maioria da população em suas decisões, ou mesmo por falta de maior participação da sociedade nos momentos de chamamento – o que acaba constituindo um duplo problema, tal como levantado pelos entrevistados.

Para a maioria dos entrevistados, o aumento da **participação** seria uma saída importante para a melhoria dos problemas encontrados no litoral norte, permitindo encontrarem-se saídas melhor estruturadas para os problemas da população e potencialização dos sempre poucos recursos disponíveis.

*Todas as saídas passam por ouvir mais a sociedade, compor forças. JC, 36.*

*É necessário abrir discussões públicas sobre temas de interesse, permitindo ampliar as percepções e forma de pensar da sociedade, com ciência, inovação e coragem de discutir FC, 55*

*É necessário abrir fóruns de discussão, seminários, propondo temas de interesse amplo para buscar construções e convergências. GF, 47.*

Seria, para estes entrevistados, a forma de buscar a concertação das políticas públicas, democratização da governança, demanda de maior abertura dos parlamentos e tomadores de decisão para ampliação da escuta da população, enfim, o caminho para democratização as políticas públicas.

O tema do turismo, uma das principais âncoras econômicas do litoral norte, seria, para alguns entrevistados, um bom exemplo da necessidade de entrar na pauta para debate das alternativas e modelos, para além do *veranismo*, bem como para enfrentamento da sazonalidade, tema associado e complexificador da economia, intimamente ligado ao turismo, mas que, no entanto, não aparece nos temas prioritários da comunidade, sendo citado por uma parcela pequena dos entrevistados.

### **Iniciativas e Saídas**

Quando questionados sobre quais as saídas para os problemas e gargalos apontados, os entrevistados apontam principalmente para as iniciativas de ampliação da participação social, as ações e trabalhos para a mudança da cultura e modo de ação dos gestores e para iniciativas de pesquisa e inovação.

O tema da Participação Social, um dos mais citados na abordagem dos gargalos e problemas como foi visto, desponta explosivamente como solução/iniciativa apontada pelos entrevistados, com a maioria absoluta de citações dentre as iniciativas para a superação da condição de baixo desenvolvimento apontadas pela população.

As iniciativas de ampliação dos espaços de expressão, debate, manifestação e integração cultural, tais como fóruns de discussão, debates pré-eleitorais majoritários e proporcionais, eventos temáticos sobre temas novos (inovações sociais e tecnológicas) despontam como fundamentais e estratégicos.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O papel das universidades, em especial as públicas, é visto como central na possível convergência de ações de governança e integração de setores sociais, o que poderia levar a uma progressiva ampliação dos interesses refletidos nas ações governamentais e na revelação de inovações possíveis, pela natureza, alcance e caráter de suas ações.

As inovações possíveis a partir do papel que as universidades representam e podem ainda mais representar, no apoio a ações culturais, integração social, apoio a políticas públicas, geração de dados, pesquisa básica e aplicada, além da formação de recursos humanos, são insondáveis e têm uma estrada aberta para exploração, principalmente na relação com as possibilidades de convergência temática que possam ser estabelecidas em fóruns participativos, legítimos e representativos, que historicamente tem sido sediados em suas dependências.

*“O papel das universidades, tanto públicas quanto privadas, é importantíssimo, mas precisa derramar o conhecimento para fora dos seus muros... Os caminhos, propostas acadêmicas que estão atualmente colocadas não estão contribuindo para o real desenvolvimento regional. O uso atual do conhecimento não é suficiente, não está dando certo..” IT, 61.*

*A Universidade pode ser o suporte para o desenvolvimento regional... mas precisa abrir mais o diálogo para as representações comunitárias. AG, 53.*

As opiniões ligadas à necessidade de ações de qualificação da gestão pública, de trabalho com os servidores públicos e, principalmente, com os gestores, para instigar mudanças de pensamento no seu modo de agir, são também bastante expressivas.

A necessidade de convergência dos municípios em torno de projetos mais amplos e convergentes de Desenvolvimento Regional, são também citadas, notória sendo a concorrência dos municípios por recursos, investimentos, legitimidade e o individualismo das abordagens de desenvolvimento, refletindo o dominante modo individualista das relações pessoais.

## Convergência de Significados

Se essas opiniões são realmente representativas e se essas iniciativas trariam ou não ou não os resultados esperados, é uma questão para ser melhor explorada em atividades subsequentes da pesquisa e na experimentação prática das propostas e sugestões. Mas apesar da falta de aferição do grau de representatividade dos temas levantados, face ao pequeno número de entrevistas até o momento realizadas e à falta de uso de critérios de representatividade na escolha dos primeiros entrevistados, a clareza dos apontamentos e opiniões até o momento levantadas já permite sublevar esses temas como pontos a serem aprofundados em ações subsequentes.

Convergindo para a análise teórica, com base na revisão bibliográfica preliminarmente apresentada, podemos identificar algumas convergências.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Marshal Sahlins, em sua obra *Cultura e Razão Prática* (2003:232), falava de um *locus institucional privilegiado do processo simbólico*, de onde emana um quadro classificatório orientativo para toda a cultura, sendo que, na sociedade capitalista, a economia seria o lugar dominante da produção simbólica, enquanto nas sociedades “primitivas” seriam as relações generalizadas de parentesco.

Dos elementos levantados se poderia concluir que a sociedade norte-litorânea do RS teria um considerável grau de “primitivismo”, dado o reconhecimento pela população (pelos entrevistados até o momento) da grande influência de clãs familiares-político-empresariais, através de relações clientelistas na interceptação de oportunidades sociais e econômicas, o que talvez possa constituir um dos principais horizontes de limitação do desenvolvimento regional - entendido como desenvolvimento equilibrado em abordagens e oportunidades - pelo menos para parte da população.

Sahlins (2003:242) afirmava:

“No interesse do crescimento do PNB, valores simbólicos são criados, institucionalizados e encorajam a partir daí as capacidades de manipulações simbólicas dentro da ordem social constituída...” [...] “*não hesitando em destruir qualquer outra forma de humanidade* cuja diferença consista em haver descoberto não somente outros códigos de existência, mas meios de chegar a um fim que ainda nos escapa: o controle da sociedade sobre a natureza...” Sahlins (2003:242)

E isso é igualmente válido no contexto examinado, pois, a identificação, pelos entrevistados, de ações intencionais de pessoas ou grupos organizados para dominação social parece confirmar empiricamente a proposição de Sahlins na realidade estudada.

A identificação pelos entrevistados da existência de clãs e facções agindo para interceptação de oportunidades de negócios e interferência nas políticas públicas também aponta para o que Guerra e Silva (2012), Graham (1997) e Schwarz (1991) colocam, para a possível existência de alianças formais ou informais, gerando relações clientelistas e a influência da cultura da dádiva, que precisam ser entendidos nos seus mecanismos de operação para que se encontrem formas de colocar em discussão nas instâncias adequadas à sua resolução.

A falta de maior discussão sobre estruturação do turismo e sobre a sazonalidade é algo surpreendente, pois trata-se do setor de maior apelo e uma das principais forças motrizes da economia regional, cuja flutuação sazonal coloca em situação difícil um número muito grande de famílias. Esse setor, por falta de opções e abordagens na baixa temporada, literalmente define, como de resto toda a economia regional, tornando a região muito pouco atrativa aos turistas fora da temporada, a não ser nos feriados prolongados.

A Sazonalidade, contudo, não se deve só ao Turismo, atingindo toda a economia, prestadores de serviço, força de trabalho e com enormes implicações sociais. A cada ano mais pessoas desembarcam no litoral para moradia, resultando na região em que a população mais cresce. Mais e mais pessoas decidem ficar no litoral após o verão, por opção ou falta de opções, e isso





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

muitas vezes desemboca em situações de vulnerabilidade social que poderiam ser antevistas e trabalhadas se o tema entrasse de fato na pauta de uma forma mais ampla.

Rodrigues e Rodrigues (2006) colocam que apenas um bom planejamento turístico, direcionado por uma metodologia sistêmica e orientado para desenvolvimento com base local e ênfase na cidadania é capaz de diminuir estes impactos indesejáveis e Oliveira (2001) e Moesch & Gastal (2007), afirmam que só assim se gerariam alternativas para garantir a qualidade de vida, a autonomia das comunidades e a sustentabilidade da atividade turística.

O fato de o tema não entrar na pauta, não ser visto de forma mais direta a necessidade de busca de equilíbrios ativos mostra, portanto, um importante hiato, até certo ponto incompreensível, apontando, talvez, para uma total adaptação dos setores governantes, dos tomadores de decisões à realidade de “flutuação econômica”, que em alguns casos é tida como “descanso” para aqueles que fizeram seu “pé-de-meia” nos meses de verão.

As citadas ações de dominação levadas a efeito por alguns grupos, de forma ativa e intencional em muitos casos, mas também aceitas de forma passiva e até demandadas em troca de dádivas por parte da população vem contribuindo para a manutenção da tradição assistencialista. Essas ações contribuem de fato para a atenuação das dificuldades de expressivo contingente populacional, mas também para o reforço dos esquemas de poder e dominação existentes, em intrincadas redes, difíceis de identificar e de abordar, dada a ancoragem cultural dos comportamentos.

O meio termo nessa lógica, o amortecimento entre as condições dominante-dominado é preenchido justamente por essas políticas assistencialistas, mas são também citadas a existência de políticas de cunho emancipatório, inclusivas e solidárias, porém ainda incapazes de mudar significativamente a situação na região e carecendo de abordagens mais amplas e maior visibilidade social. Políticas de cultura em alguns municípios e iniciativas de resgate e inclusão social são citadas como exemplos de novas abordagens possíveis já experimentadas.

A busca pelo aumento da participação social na definição e execução das políticas públicas, segunda saída mais citada pelos entrevistados, onde mais de 50% a mencionam como principal saída/iniciativa a ser impulsionada, em que pese dotada de um grande grau de consenso, ainda se mostra pouco pautada, com poucas iniciativas sendo registradas.

Propostas como *demandar a abertura do parlamento, promover debates pré-eleitorais*, e outras propostas dos entrevistados, ainda permanecem como ideias e as principais iniciativas de debates e busca de participação social vem das universidades, já bastante reconhecidos e esperados, mas ainda incapazes de alterar significativamente a concepção e o caráter geral das políticas na região, como inclusive citado por um dos entrevistados: “*o conhecimento atualmente mobilizado não está dando certo*” (IT, 61).

As questões levantadas são preliminares, mas também candentes, urgentes e convergentes, e apenas um trabalho de especificação, aprofundamento de causas e formulação, permitirá adensar e convergir no entendimento das bases culturais e suas relações com a economia e a política





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

regional. Disso poder-se-á chegar, talvez, a uma melhor compreensão das condições de vida da população do litoral norte do RS e as relações com o tão sonhado aumento de qualidade de vida, que todos os forasteiros<sup>3</sup> – sempre em número crescente – buscam ao escolher a região como local de vida.

## REFERÊNCIAS

BARQUERO, A.V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: FEE, 2001

CARVALHO, José Jorge. (2001), “o olhar etnográfico e a voz subalterna”. **Horizontes Antropológicos**, 15: 107-147

CORAGGIO J.L. (1979), **Sobre la espacialidad social y el concepto de region**. México: El colegio de México/Centro de Estudios Economicos y Demograficos, Avances de Investigación, CEED, n3.

COSTA, Sergio. (2004), “Quase crítica: insuficiências da sociologia da modernização reflexiva”. **Tempo Social**, 16 (2): 73-100.

ESCOBAR, A. **O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento?** 2005

ESCOBAR, Arturo. (1995), **Encountering development: the making and unmaking of the Third World**. Princeton, Princeton University Press.

FERRARI Filho<sup>I</sup> F.; Terra. F.<sup>II</sup>. As disfunções do capitalismo na visão de Keynes e suas proposições reformistas, **Rev. econ. contemp. vol.15 no.2 Rio de Janeiro May/Aug. 2011**.

FREIRE FILHO, João. **Reinvenções da Resistência Juvenil: os estudos culturais e as micropolíticas do cotidiano**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

GRAHAM, R. **Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX**. Rio de Janeiro:UFRJ, 1997

GUERRA, LD., SILVA, JB. **Cultura e desenvolvimento: uma visão crítica dos termos do debate**. In BRASILEIRO, MDS., MEDINA, JCC., and CORIOLANO, LN., orgs. Turismo, cultura e desenvolvimento [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2012. pp. 195-233. ISBN 978-85-7879-194-0. Disponível em SciELO Livros <http://books.scielo.org>

<sup>3</sup> População que migra de outras regiões do estado para o Litoral Norte







**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

HALL, M. C. **Planejamento Turístico – Políticas, Processos e Relacionamentos**. Tradução de Edite Schulli. São Paulo: Contexto, 2001.

KEYNES, J.M. *The general theory of employment, interest and money*. New York: HBJ Book, 1964.

LATOUCHE, S. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. São Paulo: Editora WMF, 2009

MAIA, João Marcelo. (2009), “Pensamento brasileiro e teoria social: notas para uma agenda de pesquisa”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 24 (71): 155-168

MARTINS, J. de S.. **O Poder do Atraso: Ensaios de Sociologia da História Lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994

MOESCH, M. M.; GASTAL S. **Turismo, políticas públicas e cidadania**. São Paulo: Aleph, 2007.

OLIVEIRA, A. P., **Turismo e Desenvolvimento – Planejamento e Organização**. São Paulo: Atlas, 2001

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa De. **Nota sobre a Economia do Desenvolvimento nos “Vinte e Cinco Gloriosos do Pós-Guerra**. São Paulo, 2004.

MURDOCK, Graham. Comunicação contemporânea e questões de classe. **Revista Matrizes**, São Paulo, v.2, n.2, p.31-56, 2009

POLANYI, K. (2000), **A grande transformação: as origens de nossa época**; tradução de Fanny Wrabel. - 2. ed.- Rio de Janeiro: Compus, 2000

RADOMSKY, G. F.W., Desenvolvimento, pós-estruturalismo e pós-desenvolvimento: a crítica da modernidade e a emergência de modernidades alternativas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26. n.75, p. 149-162, 2011.

RIST, Gilbert. (2008), *The history of development: from western origins to global faith*. 3 ed., Londres, Zed books

RODRIGUES e RODRIGUES, **A Sazonalidade e a Indústria do Turismo no Vale do Paraíba Paulista In: IX Encontro Latino Americano de Pós-Graduação – Universidade do Vale do Paraíba Paulista, São José dos Campos: Univap, 2006. v.1.:il.; 30cm.**



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ROSTOW, Walt Whitman. **The Stages of Economic Growth**. The Economic History Review, New Series, Vol. 12, No. 1 (1959), pp. 1-16

SAHLINS, M.. 2003. **Cultura e razão prática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor

SAHLINS, Marshal. “O ‘pessimismo sentimental’ e a experiência etnográfica: porque a cultura não é um ‘objeto’ em via de extinção”. In: Mana - **Estudos de Antropologia Social do Museu Nacional**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1 e 2, UFRJ, 1997.

SCHUMPETER, J. A. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucro, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1997. [ Links ]

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Harper and Brothers, 1961.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1996. v. I.

SCHWARTZ, R. **Ao vencedor as batatas**. São Paulo: Duas Cidades, 1991.

UNITED NATIONS (ONU). **Measures for the economic development of under-developed countries**. New York: United Nations, 1951.



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**CONTROLE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO: VERTENTES CONCEITUAIS**

**SOCIAL CONTROL AND DEVELOPMENT: CONCEPTUAL ASPECTS**

Taciana Angélica Moraes RIBAS<sup>1</sup>, Sérgio Luís ALLEBRANDT<sup>2</sup>, Luiza Fracaro POLLETO<sup>3</sup>,  
Roseli Fistarol KRÜGER<sup>4</sup>, Patrícia Härter Sampaio STASIAK<sup>5</sup>, Marcel METOGBE<sup>6</sup>,

**Resumo:** Este estudo teve por objetivo principal fazer uma busca de artigos publicados em periódicos que abordam sobre Controle Social e sistematizar as diferentes abordagens sobre esta temática, no intuito de compreender quais correntes teóricas que se ancoram a esta discussão. Ainda, por alguns estudos apontarem que o chamado Controle Social tem a ver com a participação da sociedade nas discussões nos espaços de poder e decisão, é que se trará também uma breve contextualização sobre Desenvolvimento Regional. Quanto aos procedimentos metodológicos, este trabalho se enquadra principalmente como Quali/Quanti, pois a coleta de dados se deu por estes dois métodos, onde se valeu da busca por artigos aleatórios de autores já estudados em grupos de pesquisa em que os investigadores estão inseridos, bem como, por meio de pesquisa Bibliométrica, em que se valeu de busca por palavras chaves em periódicos da plataforma Scopus. Com isto, foi possível analisar que esta ainda é uma temática em construção, e que prevê a implantação de instrumentos de controle social, que possam colocar o sujeito no cerne das discussões de políticas públicas, servindo de interlocutores entre sociedade e governos; no entanto, se percebeu também, um certo receio do uso desta nomenclatura, por ela não estar ainda dentro desta compreensão, havendo uma certa distorção em seu uso.

**Palavras-chave:** Controle Social. Desenvolvimento Regional. Revisão de Literatura. Pesquisa

<sup>1</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional no PPGDR/UNIJUI (Turma 2018). Integrante do GPDeC. Bolsista Prosc/Capes. Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/UNIJUI (2017). Graduada em Gestão Pública pela UNIJUI (2014). E-mail: [taciana.ribas@sou.unijui.edu.br](mailto:taciana.ribas@sou.unijui.edu.br).

<sup>2</sup> Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq; Professor Titular e Coordenador do PPGDR/UNIJUI; Líder do Grupo GPDeC; Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC (2010); Mestre em Administração pela EBAPE/FGV (2001). E-mail: [allebr@unijui.edu.br](mailto:allebr@unijui.edu.br).

<sup>3</sup> Bacharel em Direito pela UNIJUI. Ex Bolsista Pibic/CNPq. Projeto: Gestão Social e Cidadania: O Controle Social do Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul. E-mail: [polleto.luiza@gmail.com](mailto:polleto.luiza@gmail.com).

<sup>4</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUI (Turma 2017). Integrante do Grupo GPDeC. Bolsista Prosc/Capes. Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/UNIJUI (2016). Graduada em Administração pela UNIJUI (2008). E-mail: [rfistarol@gmail.com](mailto:rfistarol@gmail.com).

<sup>5</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional no PPGDR/UNIJUI (Turma 2018). Integrante do Grupo GPDeC. Mestre em Gestão Estratégica das Organizações pela URI (2014). Graduada em Ciências Contábeis pela URI. E-mail: [patricia-hs@hotmail.com](mailto:patricia-hs@hotmail.com).

<sup>6</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUI (Turma 2020). Bolsista Estrangeiro Unijui. E-mail: [metogbemrcel@gmail.com](mailto:metogbemrcel@gmail.com).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Bibliométrica.

**Abstract:** This study had as its main goal doing a search for published articles in periodicals that approach about Social Control and systematizing the different approaches about this theme, with the aim of comprehending what theoretical currents that lean itself on this discussion. Furthermore, since some studies claim that the Social Control has something to do with the participation of the society in the discussions in the scope of power and decision, so it will also bring a brief contextualization about the expiry Regional Development. Regarding the methodological procedures, this work fits in mainly as Quali/Quanti, because the data collect occurred thanks to these both methods, and where the researchers used random articles previously studied in the groups where they are inserted, as well as, by means of Bibliometric research, which was given by the search for key words in periodicals of the Sucupira platform. Hereupon, it was possible to analyze that it is still a thematic under construction, and that it predict the implantation of social control tools, that will be able to put the subject in the center of the public policies discussions, serving as interlocutors between society and government; therefore, it was also noticed a certain apprehension about the use of this nomenclature, because it is not within this comprehension yet, having a certain distortion in its use.

**Keywords:** Social Control. Regional Development. Literature Review. Bibliometric Research.

## INTRODUÇÃO

As discussões acerca da temática sobre Controle Social têm auferido espaço nas discussões acadêmicas, haja visto que na ótica da Gestão Social com ênfase nos processos participativos, há uma grande importância em se ter a sociedade atuando e participando das discussões sobre o desenvolvimento regional junto ao gestor público. No entanto, discursar sobre o Controle Social, que aqui, é utilizado sob a ótica da sociedade controlando as ações do Estado, não é uma empreitada de fácil execução, pois os debates envolvendo o tema acabam abrangendo uma complexidade que conduzem a um conjunto de percepções e caracterizações distintas.

Desta forma, este artigo objetiva trazer uma discussão acerca do uso da terminologia de Controle Social no estudo das Políticas Públicas e das relações entre Sociedade e Estado, pois apesar desta temática estar em evidência, estando no cerne das discussões de vários estudiosos, que concentram suas pesquisas nessa área, se percebe que ainda, há muito o que se discutir sobre o real conceito de Controle Social.

Assim, se buscará neste trabalho, fazer uma análise acerca das publicações que versam sobre esse assunto, uma vez que de acordo com Silva, Cançado & Santos (2017), o termo controle social, está assimilado há vários entendimentos que traduzem conceitos e classificações peculiares, que indicam um alongamento conceitual e uma imprecisão nas suas definições. Estes autores, ancoram-se em Alvarez (2004, p.168), na visão de que “a própria vulgarização do termo parece conspirar para que seja abandonado como instrumental analítico rigoroso e substituído por noções mais precisas”.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Neste caminho, para se ter uma noção maior da relevância deste estudo, é que será fará uma abordagem no referencial teórico sobre as vertentes do Controle Social, e sobre a concepção de Desenvolvimento Regional, uma vez que se entende que é por meio de instrumentos de controle social, que se terá uma participação mais efetiva da sociedade nas discussões sobre o Desenvolvimento, que possa acarretar na melhoria da qualidade de vida das pessoas, visando o bem da coletividade, bem como, na efetivação da cidadania.

A participação da sociedade nas discussões acerca do desenvolvimento baliza o estado democrático da cidadania, com isto, debater o desenvolvimento tendo o localismo como estrutura, centra no sentido de que é na comunidade/sociedade, o local onde tudo parte e tudo chega (Brandão, 2007).

Por Desenvolvimento, seja local, regional ou territorial, pode-se dizer que é

um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos recursos e ativos (genéricos e específicos, materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e a melhoria da qualidade de vida de sua população (DALLABRIDA, 2011, p. 19).

Parte-se da ideia de que a sociedade é parte fundamental no desenvolvimento, em que pese sua participação como sendo relevante no debate de políticas públicas, se integrando a todas dimensões que compõem o desenvolvimento. Essa visão é fundamental, pois não tem como dissociar o sujeito das questões do desenvolvimento, pois sem ter o cidadão como principal beneficiário, não haveria porquê e para quem desenvolver.

Deste modo, para uma melhor compreensão dos objetivos deste artigo, o mesmo está estruturado, além desta introdução, em apontamentos metodológicos com a abordagem dos procedimentos metodológicos; referencial teórico com uma breve explanação acerca da temática de Controle Social e Desenvolvimento; os resultados e discussões com a análise dos dados coletados, seguido das considerações finais com o parecer dos investigadores; e por fim, traz as referências dos textos utilizados para a concepção deste estudo.

## APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

Inicialmente, pode-se dizer que esta pesquisa quanto a sua abordagem ela é híbrida, pois ao mesmo tempo que se tem resultados baseados na quantidade por meio da pesquisa bibliométrica, há ainda um olhar qualitativo, em que se buscou fazer uma revisão de literatura, a qual não foi feita por meio de uma busca pré-definida, e sim, nos estudos de autores que estão alinhados com a temática.

Os dados qualitativos exercem uma vantagem em relação aos dados quantitativos, pois são menos limitados e cria uma vantagem na relação entre o investigador e o investigado,





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

englobando o contexto do significado e da intencionalidade como pertinentes aos atos, às condições das relações e às transformações humanas (MINAYO, 2001).

Por esta pesquisa também estar embasada em parte na análise de revisão bibliométrica, é que também se caracteriza como sendo quantitativa, em que os dados estatísticos formados por meio dos estudos bibliométricos “mensuram a contribuição do conhecimento científico derivado das publicações em determinadas áreas [...] podendo ser utilizados na representação das atuais tendências de pesquisa e na identificação de temas para novas pesquisas (SU; LEE, 2010, *apud* SOARES et al., 2016)”. A bibliometria viabiliza a investigação do estado da ciência e tecnologia por meio de toda a produção científica catalogada em um conjunto dados (SOARES et al., 2016).

A pesquisa Bibliométrica procedeu-se da seguinte forma: inicialmente foi realizada uma busca em periódicos que tiveram publicações desta temática durante o período de 2000 a 2016. Procedeu-se da seguinte forma: a) Buscou-se no Portal de Periódicos da Capes artigos a partir da palavra-chave controle social, social control e control social; b) Foram considerados artigos que continham o termo controle social no título, no resumo, nas palavras-chave ou ao longo do texto; c) Na plataforma Sucupira, os artigos foram classificados conforme a qualificação dos periódicos, onde foram separados para a análise aqueles que integravam uma ou mais das seguintes áreas: Planejamento Urbano e Regional/Demografia (PUR); Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo; Ciência Política e Relações Internacionais; Interdisciplinar; d) Os artigos foram classificados por ano de publicação, por área do periódico e por Qualis em cada uma dessas áreas; e) Os artigos foram classificados quanto à abordagem teórica em: Estado/Sociedade: controle social como forma de regulação social; Sociedade/Estado: controle social como ação da sociedade civil sobre as políticas públicas e a ação do Estado; e ambas: artigos que abordam as diferentes visões e perspectivas. Trata-se, portanto, de artigo que se aproxima metodologicamente da pesquisa bibliométrica, estudo de caráter descritivo e exploratório na revisão de literatura de artigos publicados em periódicos. A coleta de dados nos periódicos foi desenvolvida por acesso on line (internet/sites) nos meses de março a maio de 2017. O período de coleta foi definido de 1 de janeiro de 2000 até 31 de dezembro de 2016, na biblioteca virtual do Portal de Periódicos da Capes, que reúne e disponibiliza a instituições de ensino e pesquisa as produções científicas.

Em uma segunda etapa, essa mesma busca está sendo realizada para mensurar as mesmas estatísticas no período de 2017 a 2019. No entanto, esta parte ainda não foi concluída, de modo que para este trabalho, será apresentado apenas uma parcialidade dos dados encontrados neste último período que está em fase de conclusão das buscas nas plataformas.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Este tópico tem por finalidade trazer algumas abordagens acerca do conceito de Controle Social, delineado como entendimento de Desenvolvimento, uma vez que, também se tem por ideia, compreender como os instrumentos de Controle Social, podem acarretar no desenvolvimento, seja local, regional ou territorial, tendo o cidadão como principal ator na implementação de políticas públicas.





## As vertentes do Controle Social e do Desenvolvimento Regional

Por Controle social, Oliveira (2003) compreende este como sendo uma ferramenta da gestão participativa, que acarreta na implementação da democracia e da cidadania. Também é entendido como um instrumento que indica a participação da sociedade na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas sociais, onde Bravo (2012, p. 45) sugere que [...] a expressão controle social tem sido utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas sociais, desde o período da redemocratização dos anos de 1980.

Para Tenório (2016), o Controle Social é exercido por meio das ações de atores sociais que fomentam o debate e monitoramento coletivo, incentivando a participação efetiva da sociedade com uma proposta deliberativa de uma gestão compartilhada, ou seja, esse cenário indica que é por intermédio da atuação da sociedade, seja sugerindo e/ou definindo diretrizes, realizando diagnósticos, indicando prioridades, deliberando acerca de programas e ações, avaliando os objetivos, os processos e os resultados obtidos, que ocorrerá o Controle Social e efetivará o cidadão como protagonista nas discussões sobre o Desenvolvimento, atuando como um interlocutor entre sociedade e Estado (TENÓRIO, 2012). Ainda, para este autor, a expressão Controle Social “caracteriza-se por ter origem nos direitos fundamentais e diversos são os significados para esse tipo de direito: liberdades públicas, direitos do homem, direitos humanos e direitos subjetivos” (TENÓRIO, 2016, p.23).

A terminologia Controle Social alinhou para novas discussões e ganhou novas percepções, em que se constatou um avanço em torno do conceito – o de Controle Social, que antes estava amarrado a definição um controle do Estado sobre a população, e agora se sustenta como um novo espectro, servindo como um instrumento de representação social sobre as ações da esfera estatal (FRANCISCO NETO & VILLELA, 2017; CORREA, 2000).

Correia (2002), segue no mesmo caminho, onde descreve que o Controle Social envolve a capacidade que os movimentos sociais organizados na sociedade civil têm de interferência na gestão pública, orientando as ações do Estado na direção dos interesses da maioria da população.

As últimas discussões acerca da terminologia Controle Social têm sido levantadas, trazendo então a ideia de controle por parte da sociedade, onde o sujeito atua como ator social, levando as demandas prioritárias aos gestores públicos – Estado. Porém, Martins (1989), aponta que esta nomenclatura gera uma certa ambiguidade quanto ao seu uso, uma vez que algumas pessoas ficam receosas em fazer uso, por acreditarem ser uma palavra que possa provocar mal-entendidos e reações de reprovação, causando uma negação. Essa ideia de Martins, vem sendo discutida por Spink e Teixeira (2012) e Silva, Cançado & Santos (2017), que concordam ao sugerir que a existência de controles implica na visão de dois lados - o do controlador e o do controlado. Isto significa que o controle pode ser delineado resumidamente como a prática de poder controlar algo.

Silva, Cançado & Santos (2017), trazem que há várias vertentes teóricas que trazem a abordagem sobre o Controle Social, e entendem que “as discussões envoltas no tema são complexas e



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

carregam um leque de percepções e caracterizações distintas” (SILVA, CANÇADO & SANTOS, 2017, p. 26).

O controle é uma perspectiva crucial na vivência entre Estado e Sociedade, pois

[...] onde quer que haja objetivos a serem alcançados, padrões a serem respeitados, regras a serem obedecidas, condições a serem satisfeitas; onde quer que a ação individual supere o egocentrismo infantil para tornar-se ação socialmente significativa; onde quer, enfim, que haja interação civilizada, existe a necessidade de um fluxo permanente e sistemático de operações de controle. Se essa necessidade não é atendida, temos o descontrole e, conseqüentemente, torna-se baixo o grau de governabilidade (MARTINS, 1989, p. 8).

Assim, há uma preocupação em não deixar que essa nomenclatura seja utilizada de forma inadequada, para que não ocorra uma distorção sugerindo que controle e opressão são a mesma coisa (MARTINS, 1989). Para o autor, no ambiente de controle, “os direitos são garantidos e as liberdades são respeitadas [...] quando não há mecanismos e possibilidades para se instalar o controle, surge o descontrole” (MARTINS, 1989, p. 8). Nesse caso, é importante que ocorra um equilíbrio entre essas circunstâncias, havendo uma conformidade entre liberdade e controle, uma vez que “a sobrecarga de controles não é boa para ninguém, porque cria, por um lado, situações sufocantes e inibidoras e desencadeia, por outro, uma série de disfunções que contrariam as intenções dos próprios responsáveis pelo controle” (MARTINS, 1989, p. 11).

Ao ver essas duas visões sobre controle social, é que este estudo busca alinhar a ideia de controle social, como já mencionado, é no intuito de possibilitar a participação do cidadão nas discussões sobre a implementação de políticas públicas, em que o mesmo atue como interlocutor entre sociedade civil e gestores públicos. Nesta linha de pensamento do Controle Social, entende-se ainda que para que ele ocorra, deve existir mecanismos formais – consultivos e deliberativos, que estão presente nos espaços públicos, onde a atuação seria para além do momento eleitoral, que seria:

fiscalizar ações governamentais nas mais diversas áreas e de formas distintas; interceder abertamente quanto à formulação e implementação de políticas públicas; e canalizar opiniões e interesses dos grupos politicamente organizados em determinado tema com o objetivo de ouvi-los quanto à execução de políticas. Em outras palavras, controle social diz respeito à possibilidade do Estado (que não é neutro, embora objetive igualdade jurídico-política e socioeconômica) ser controlado pelos mais diversos grupos sociais que conflitam na sociedade (TENÓRIO, 2016, p. 27-28).

Neste sentido, é possível dizer que o controle social está alicerçado no ambiente dos instrumentos que orientam a participação da sociedade no contexto de aplicação de recursos, a fim de proporcionar mais qualidade de vida a todos, oportunizando a sociedade a exercer sua cidadania, a partir da percepção de seus direitos e deveres (RIBAS, 2017).

Sendo assim, se percebe que, para ter discussões coerentes acerca de políticas públicas que visem o Desenvolvimento Regional, é fundamental que tenha a participação da sociedade, uma vez que o sujeito conhece de perto a realidade local, podendo assim, sugerir demandas que







realmente sejam prioritárias para aquela localidade e que venham a acarretar em um desenvolvimento harmônico e sustentável, elegendo ações que visem o bem da coletividade, pois não haveria razão em se discutir o desenvolvimento, sem ter para quê e para quem desenvolver. Deste modo, o cidadão torna-se indissociável deste contexto.

Para Dallabrida (2011), a concepção de território, está pautada na fração do espaço historicamente construída através das inter-relações dos atores sociais, econômicos e institucionais que atuam no âmbito espacial, apropriada a partir de relações de poder sustentadas em motivações políticas, sociais, ambientais, econômicas culturais ou religiosas, emanadas do Estado, de grupos sociais ou corporativos, instituições ou indivíduos (DALLABRIDA, 2011). Deste modo, o desenvolvimento do território sugere a participação de protagonistas atuando em uma ação integrada, planejando e executando tais ações, promovendo o desenvolvimento deste território (DALLABRIDA et al, 2015).

Já, Boiser (2001), faz uma distinção entre: desenvolvimento territorial, regional, local e endógeno (QUADRO 1). Para ele a ideia de desenvolvimento territorial, está mais pautado à escala geográfica de um processo e não à sua substância. “É uma escala contínua na qual é possível reconhecer os seguintes "cortes": mundo, continente, país, região, estado ou província ou departamento, comuna e, em certos casos, "calçadas", "municípios" ou outras categorias menores” (BOISIER, 2001, p. 6).

**Quadro 1. Síntese das concepções de desenvolvimento territorial, regional, local e endógeno.**

<b>Dimensões de Desenvolvimento</b>	<b>Descrição</b>
Desenvolvimento Territorial	- Escala contínua, em que se identifica recortes: mundo, continente, país, estado, região, cidade, província, bairros, departamentos, ou escala menores. Está mais pautado à escala geográfica de um processo e não à sua substância.
Desenvolvimento Regional	- A concepção está mais voltada à três dimensões: espacial, social e individual, dando uma conotação mais complexa, pois designa a “um processo de mudança estrutural localizada em uma área territorial chamada região, que está imbricada a um processo permanente de progresso na própria região, na comunidade ou sociedade que a habita e em cada membro individual da região.
Desenvolvimento Local	- Caracterizado como um processo de desenvolvimento econômico local, protagonizado pela sociedade - atores locais, que atuam na formulação de estratégias e na sugestão demandas e no acompanhamento da implementação de políticas públicas. - É um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e grupos humanos capazes de promover ou dinamismo econômico na qualidade de vida da população.
Desenvolvimento Endógeno	- O desenvolvimento endógeno acontece quando uma comunidade local tem a capacidade de aplicar o potencial de desenvolvimento e possibilita um processo de mudança estrutural. Também está marcado por ter uma relação com a cultura local e os



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

	valores que ela inclui. - Tem a ver com a capacidade de modificar o sistema socioeconômico e a capacidade de reagir a desafios externos; de promover a aprendizagem social; e a habilidade de incorporar modelos peculiares de regulação social, de modo a aprimorar o desenvolvimento das características acima. - Capacidade de inovar em nível local.
--	--

Fonte: elaborado pelos autores com base em Boisier (2011).

Com base no Quadro 1, pode-se dizer que desenvolvimento, seja endógeno, local, regional ou territorial, está atrelado à sociedade e aos seus anseios, de modo a assegurar a legitimidade das ações que realmente sejam pertinentes para o desenvolvimento homogêneo e eficaz, olhando sempre para as peculiaridades de cada local, sincronizando, sociedade e Estado (RIBAS, 2017, p. 49).

No entanto, é muito importante que as discussões sobre o desenvolvimento sejam iniciadas no âmbito local, ocorrendo a partir dos próprios atores locais, onde, por meio deles, focalizam nas ações de desenvolvimento com demandas/prioridades e apelo local, ao invés da ótica do planejamento centralizado (ALLEBRANDT, 2018; TENÓRIO, DUTRA E MAGALHÃES, 2004).

É importante reconhecer que cada região possui uma história, uma cultura, um patrimônio, uma estrutura econômica e política diferente. Um território depende cada vez menos de suas condições físico-naturais (clima, solo, relevo, recursos) ou de sua posição geográfica para se desenvolver (DALLABRIDA, BÜTTENBENDER, 2007).

Neste contexto, no processo do desenvolvimento, a partir da descentralização do estado, que antes privilegiava a individualidade, passa-se a fomentar a necessidade de desenvolvimento político social que possa acontecer junto com a sociedade, que já não é vista apenas como um dado, e sim, passa a ser protagonista nos processos decisórios (ALLEBRANDT, 2018).

No entanto, pensar o desenvolvimento “[...] requer o envolvimento das diversas dimensões: econômica, social, cultural, ambiental e físico-cultural, político institucional e científico-tecnológica (TENÓRIO, 2007, p. 17)”. Isso significa, ponderar as inúmeras perspectivas de inter-relacionamento ativo dos diversos grupos e atores da sociedade. Nesse olhar, é fundamental que ocorra uma renovação, não somente nos procedimentos gerenciais e técnicos, mas também nas relações sociais, integrando as ações voltadas a preservação ambiental, uma vez que anexar essa dimensão às estratégias, programas e projetos de desenvolvimentos, garante que sejam proporcionadas condições mais razoáveis acerca dos materiais e sustentabilidade do território (TENÓRIO, 2007).

Enfim, são vários os entendimentos acerca do que é desenvolvimento ou de como ele ocorre, mas percebe-se que todos acabam por ter o sujeito como personagem principal neste cenário, pois o desenvolvimento está atrelado à sociedade e aos seus anseios, de modo a assegurar a legitimidade das ações que realmente sejam pertinentes para o desenvolvimento homogêneo e eficaz, olhando sempre para as peculiaridades de cada local sincronizando sociedade e Estado.



OBSERVADR





Essa visão, vem ao encontro de que, para que esse protagonismo ocorra, é fundamental que sejam implantados instrumentos de Controle Social que possam proporcionar e legitimar a participação da sociedade nos espaços de poder e decisão, onde são discutidas as ações que irão implementar políticas públicas que visem o desenvolvimento.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com base no referencial teórico e nos procedimentos metodológicos, os resultados e discussões serão apresentados em duas partes, primeiramente acerca dos resultados a partir da pesquisa bibliométrica, seguido da pesquisa de revisão de literatura.

### Resultados e Discussões parte 1 – Pesquisa Bibliométrica

Para realizar a busca de artigos por meio da Pesquisa Bibliométrica, foi feita uma busca com base nas palavras-chave “controle social”, “social control” e “control social”, visando publicações entre os anos 2000 e 2016, em que se constatou que a partir de 2010, essa temática começou a ter mais ênfase. Foram encontrados 178 artigos de caráter científico-acadêmico, sendo 160 escritos em português, 10 em espanhol e oito em inglês.

Cabe elencar que a maioria dos artigos estavam relacionados com temáticas voltadas ao setor da saúde, em que se percebeu, a importância da participação do cidadão nos Conselhos Municipais que tratam das políticas públicas para a gestão na saúde, o que identifica, um grande avanço nas discussões sobre a participação de atores sociais nos espaços que oferecem esses mecanismos de Controle Social, como os conselhos.

Essa informação, vem ao encontro com Geraldi et al. (2012), onde aponta que a forma mais eficaz de efetivar a participação da sociedade, é por meio do exercício do Controle Social, e entende que os Conselhos da Saúde são instrumentos que possibilitam essa prática, onde o sujeito é capaz de expressar suas ideias, demandas e prioridades, elencando os interesses da coletividade, ao mesmo tempo, que permite que esses atores sociais acompanhem e fiscalizem as ações dos Gestores Públicos. Com isto “os Conselhos de Saúde trouxeram para a sociedade civil o direito legalizado de estar exercendo o Controle Social atuando em benefício de toda comunidade” (GERALDI Et Al., 2012, p. 102).

Outra questão levantada foi quanto a classificação Qualis<sup>6</sup> e área de conhecimento (QUADRO 2). Sendo assim, dos 178 documentos encontrados, fez-se a seleção separando inicialmente os artigos por área de conhecimento onde considerou-se as seguintes áreas: Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo; Planejamento Urbano e Regional e Demografia (PUR); Ciência Política e Relações Internacionais e Interdisciplinar. Com isto, foram eliminados

<sup>6</sup> Qualis é um sistema de classificação de periódicos nacionais e internacionais que representam a produção intelectual dos programas de pós-graduação brasileiros de todas as áreas do conhecimento. Esse sistema encontra-se na Plataforma Sucupira, que integra diversos sistemas e funcionalidades oferecidos pelo Ministério da Educação (MEC), incluindo a Capes. O Qualis disponibiliza uma lista com a classificação em A1, A2, B1, B2, B3, B4, B5 e C, sendo A1 atribuído como nível mais elevado e C como nível mais baixo. Essa classificação é atualizada periodicamente e contribui para a verificação da qualidade dos artigos e de outros conteúdos divulgados nos periódicos que passaram por avaliação (POLLETO Et Al, 2017, p. 03).



40 artigos, pois estavam publicados em outras áreas de conhecimento, restando 138 artigos.

### Quadro 2 – Artigos por área de conhecimento da Capes e por Qualis

QUALIS	ÁREA DE ATUAÇÃO DA REVISTA				Nº de Artigos
	Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo	Planejamento Urbano e Regional / Demografia (PUR)	Ciência Políticas e Relações Internacionais	Interdisciplinar	
A1	0	4	0	7	11
A2	33	0	1	8	42
B1	25	1	1	6	33
B2	11	0	2	12	25
B3	11	0	0	5	16
B4	1	0	0	5	6
B5	1	0	0	1	2
C	0	0	0	3	3
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>47</b>	<b>138</b>

Fonte: Elaborado pelos autores, extraído de pesquisa realizada no âmbito do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC), do PPGDR/Unijuí com base em POLLETO Et Al, 2017.

A partir do Quadro 2, verificou-se que a maioria dos artigos foram publicados em periódicos entendidos como extrato superior, sendo 11- A1, 42 - A2, 33 - B1 e 25 - B2. Os Considerados médio, foram 16 – B3, 6 – B4, 2 –B5 e apenas 03 em extrato C (considerado baixo). Isto aponta que os artigos publicados estão em bom nível de estruturação, apresentação, argumentação, apresentando pesquisas relevantes e bem fundamentadas. Sugere também que há um bom interesse sobre a temática. Salienta-se que nos estudos que estão sendo levantados, avaliando as publicações entre 2017 e 2019, que de forma geral, houve um aumento neste período de publicações em Qualis A1, dentro da área PUR.

Quanto aos métodos, se verificou que entre os anos 2000 e 2016, os métodos qualitativos representavam cerca de 90% do total dos artigos, sendo 6% enquadrados como quantitativos e 4% como quali/quantitativos (mistos). Sobre o período entre 2017 a 2019, até o momento não foi possível mensurar a quantidade exata, mas preliminarmente falando, esse cenário permanece, sendo a maioria dos artigos descritos como pesquisa qualitativa.

Ainda, sobre o período de 2000 a 2016, constatou-se que quanto a abordagem conceitual teórica, 74 artigos estavam pautados no conceito tendo o Estado dialogando com a sociedade; e 52 em que apontavam o sujeito como ator social na posição de protagonista nas discussões, sendo interlocutor entre a sociedade e Estado. Ainda, 12 artigos abordaram os dois vieses Estado/Sociedade e Sociedade/Estado.

Acerca da pesquisa que está sendo desenvolvida, buscado os resultados de 2017 a 2019, ainda está em andamento, e em função do atual cenário mundial que estamos vivenciando – Covid 19,



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

isto tem atrapalhado o andamento das pesquisas, mesmo sendo algo online, pois tem se encontrado dificuldades para as discussões em grupo. No entanto, sobre o ano de 2017, já é possível constatar que houve um aumento considerável na produção de artigos acadêmicos que versam sobre o tema Controle Social, na ótica de ter a sociedade orientando as ações do Estado.

No ano de 2017 foram encontradas cerca de 1000 publicações que continham a nomenclatura “Controle Social”, no entanto, apenas 62 artigos estão dentro da temática discutida neste trabalho, e a maioria também dentro da área da saúde. Comparando com o período de 2000 a 2016, em que foram encontrados 138 artigos, e em 2017 foram 62, isto nos mostra que, só em 2017, já houveram quase metade de publicações sobre a temática contrapondo aos 16 anos anteriores. Ainda mostra, que a área da saúde é a que mais discute sobre a participação da sociedade nas discussões sobre a implementação de políticas públicas.

Com isto, observa-se que a temática está em evolução, em que ganhou uma notoriedade nos meios acadêmicos, pois tem se entendido que a participação da sociedade é de extrema importância nas discussões sobre as políticas públicas que visem o desenvolvimento primando pela coletividade. Ainda se entende que ao se implantar instrumentos de Controle Social, que esta ação ajudará a corrigir os rumos da Gestão Pública, o que se alinha bem com o pensamento de Tenório (2012), em que o mesmo enfatiza que o Controle Social tem funções como prevenir a corrupção em complemento aos controles institucionais; apoia na ampliação da qualidade da ação estatal, trabalha a cultura de participação pública; pressupõe e estimula a participação popular e aproximação da Sociedade com Estado; corrige rumos da administração pública, e propicia a efetivação da democracia/participação cidadã (TENÓRIO, 2012).

## Resultados e Discussões parte 2 – Revisão de Literatura

Ao que tange a pesquisa de revisão de literatura, houve a busca e leitura de artigos sobre a temática de Controle Social que foram selecionados aleatoriamente, com base em autores que já estão sendo estudado nos grupos de pesquisa os quais os pesquisadores estão inseridos.

Constatou-se que a temática realmente está em ascensão, pelo menos até o ano de 2018 em que se notou o aumento de publicações sobre o tema e um interesse nos meios acadêmicas em colocar esta temática no cerne das discussões em que foram promovidos vários debates em seminários, congressos, encontros, simpósios, etc., de caráter local, regional, nacional e internacional. Verifica-se também, que foram estabelecidas dinâmicas recentes em diversos segmentos da sociedade como sinônimo de participação social nas políticas públicas.

Sobre as vertentes teóricas, há um entendimento de Controle Social que é derivado da sociologia, em que controle social se referia às formas e mecanismos de controle do Estado sobre a sociedade, e há um outro advindo da ciência política, que entende o controle social enquanto mecanismos, dinâmicas e espaços de controle da sociedade sobre o Estado, sobre as políticas públicas (RIBAS, 2017).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Tenório (2008) traz um entendimento acerca de Controle Social, de que este é derivado da gestão social, o qual se apropriou de elementos que os conectam, como a ideia ter a participação da sociedade civil (como protagonista) na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações da gestão pública. Tenório (2012), indica que neste âmbito, a sociedade tem o poder de atuar, sugerindo e definindo diretrizes, realizando diagnósticos, indicando prioridades, deliberando acerca de programas e ações, avaliando os objetivos, os processos e os resultados obtidos. Neste caminho ele trabalha com o entendimento de que o Controle Social “está vinculado a estudos orientados a partir da discussão das palavras-categoria: Estado-sociedade e capital-trabalho” (TENÓRIO, 2008, p. 41), em que ele faz uma inversão destas palavras para sociedade-Estado e trabalho-capital. Em um primeiro momento, esta alteração parece não representar uma mudança significativa, mas se olhá-la mais profundamente percebe-se que essa inversão sinaliza que a sociedade e o trabalho devem ser os protagonistas desta relação, enfatizando o papel da sociedade civil e do trabalho nesta interação (TENÓRIO, 2008).

Essa visão de Tenório, vem ao encontro com o pensamento de Anjos e Caldas (2007), que ancorados em Martins (1989), delineiam o Controle Social, trazendo a ideia de um conjunto de termos em que o primeiro menciona o Controle Social praticado pelo Estado sobre a sociedade e o segundo, traz a inversão, em que o Controle Social vem de baixo para cima, ou seja, quando atuação da cidadania, no intuito de resguardar os interesses da coletividade, assumem um papel de protagonista, acompanhando de perto as ações dos Gestores Públicos.

Silva, Cançado & Santos (2017), comentam sobre a ideia Pinto (2008), que sugere que Controle Social é algo possível de ocorrer pela ação dos poderes Legislativo, Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público e órgãos de controle interno, bem como, por meio da sociedade.

Sobre a temática Controle Social, no que se refere a sua nomenclatura e/ou sentidos atribuídos ao termo, se percebe em Silva, Cançado & Santos (2017), que estes discutem sobre haver uma ambiguidade no nome, bem como um certo receio no uso, pois para muitos, ainda há um entendimento de que controle social é algo voltado a limitar as liberdades. Assim, apontam que é importante que estudos voltados à compreensão do termo são necessários pois,

[...] enquanto não existir entendimento entre as concepções e os mecanismos de Controle Social por parte da sociedade e também por parte do próprio Estado, o sistema republicano tende a ficar limitado. Para que o processo de redemocratização da sociedade brasileira evolua, acredita-se que é imprescindível compreender os significados do termo Controle Social e em quais contextos ele pode e deve ser utilizado em prol do aprimoramento da democracia (SILVA, CANÇADO & SANTOS, 2017, p. 27).

Neste caminho, Martins (1989), demonstra então, uma inquietação, onde sugere trabalhar melhor a nomenclatura Controle Social, para que esta não seja utilizada equivocadamente, para não correr o risco de cair na vulgarização do uso, levando às pessoas, um entendimento de que controle e opressão sejam da mesma natureza.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

No entanto, se percebeu que os autores referenciados neste estudo, de modo geral tem a compreensão de que Controle Social tem na sua essência, a participação do cidadão nas discussões de políticas públicas, agindo como um interlocutor entre a sociedade e Estado, deliberando, sugerindo, acompanhando e fiscalizando as ações dos governantes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo propiciou aos investigadores um aprofundamento no conhecimento quanto ao termo Controle Social e a importância em se ter instrumentos que o efetivem, para que ocorra uma participação mais profunda da sociedade nas discussões de políticas públicas que visem o desenvolvimento, primando sempre, pelo que preza a maioria.

Com isto, se faz a sugestão de que estudos como estes sejam contínuos e que ultrapassem os meios acadêmicos, chegando até a sociedade, para que os sujeitos também tenham a compreensão da sua importância nestas discussões, e como são relevantes, pois poderão atuar em cenários, para além do pleito eleitoral, onde são vistos apenas como um voto. Outrossim, ajudaria na compreensão do sentido de Controle Social, tornando esta temática mais visível, oportunizando assim, que os pesquisadores e ou autores, usem o termo com mais segurança acerca de seus conceitos.

Dentre os objetivos deste artigo, que foi de fazer um levantamento bibliométrico, este mostrou que é preciso difundir mais sobre a temática, introduzindo essas discussões de forma mais intensa em todas as divisões públicas, pois se constatou que há uma concentração maior do uso na área da saúde. E na questão da revisão de literatura, os objetivos também foram atingidos, uma vez que se verificou as vertentes sobre o conceito de Controle Social, em que se constatou suas variantes.

Ainda se verifica que a temática tem uma boa aceitação nas discussões acadêmicas, em que se percebeu um crescimento considerável nas publicações em periódicos considerado extrato superior, bem como na quantidade de publicações uma vez que em um período de 16 anos houveram 138 publicações para 62 somente no ano de 2017.

E, finalmente, pode-se dizer que esta é uma temática em construção, e tem a intenção de implantar mecanismos que possibilitem incluir a sociedade nas discussões ocorridas nos espaços de poder e decisão, por meio de instrumentos de Controle Social, e um dos caminhos, são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento. Desse modo, poderão ocorrer discussões de fundamento acerca de políticas públicas que visem o desenvolvimento, assegurando a participação de atores sociais, colocando o cidadão na perspectiva de protagonista, atuando interlocutor entre sociedade e governos.

**AGRADECIMENTOS:** Este trabalho foi desenvolvido no âmbito de PPGDR/GPDeC/UNIJUI, com aporte financeiro de bolsas Probic/Fapergs, Pibic/CNPq e Capes/Prosuc.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, M. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva** [on-line], São Paulo, SP, v. 18, n. 1, p. 168-176, jan./mar. 2004.

ANJOS, F.; CALDAS, N. Controle social e políticas públicas no espaço rural brasileiro. In: PEDRINI, D.; ADAMS, T.; SILVA, V. (Org.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus. 2007. p. 151-177.

BRANDÃO, Carlos. **Território & Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 109, p. 126-150. 2012.

BOISIER, Sergio. DESARROLLO (LOCAL): ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO? **Revista Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local**. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001.

CORREIA, Maria Valéria C. **Que controle social na política de Assistência Social**. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 72, set. 2002.

\_\_\_\_\_. **Que controle social. Os conselhos de saúde como instrumento**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. In DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2011. p. 15 a 38.

DALLABRIDA, Valdir Roque; MARCHESAN, Jairo; ROSSETO, Adriana Marques; FILIPPIM, Eliane Salete. Governança nos territórios, ou governança territorial: distância entre concepções teóricas e a prática. In DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Indicação geográfica e desenvolvimento territorial: reflexões sobre o tema e a potencialidade no Estado de Santa Catarina**. São Paulo : Liberars, 2015. p. 23 a 39.

FRANCISCO NETO, Daniel Neto; VILLELA, Lamounier Erthal. Controle Social local face as transformações e os impactos territoriais dos megaempreendimentos de Itaguaí (RJ). **Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial (CSDT)**, v. 1, n.1, jan./jul. 2017.

GERALDI, P, Ana; OTTOBELLI, Caroline; PINHEIRO, M, Jaqueline. Definições do Controle Social em Saúde: uma revisão integrativa. **Revista de Enfermagem** ,v. 8, nº. 8, p. 101-113. 2012.

MARTINS, C. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro:







**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Editora Fundação Getúlio Vargas, v. 23, p. 5-20, 1º trim. jan. 1989.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SILVA, Fernanda Rodrigues da; CANÇADO, Airton Cardoso; SANTOS, Jeany Castro dos. Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social. **Revista Desenvolvimento em Questão**, ano 15, n. 41, Ijuí, out./dez. 2017 p. 24-58.

SOARES, Patrícia Bourguignon; CARNEIRO, Teresa Cristina Janes; CALMON, João Luiz; CASTRO, Luiz Otávio da Cruz de Oliveira. Análise bibliométrica da produção científica brasileira sobre Tecnologia de Construção e Edificações na base de dados Web of Science. **Revisita Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 175-185, jan./mar. 2016.

SPINK, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Controle Social e controle institucional: um diálogo necessário. In: CARNEIRO, J. M. B.; DANTAS, H. (Org.). **Parceria social público privada: textos de referência**. São Paulo: Oficina Municipal, 2012. p. 359-373.

OLIVEIRA, M. L. **Controle social e gestão participativa em saúde pública: a experiência de conselhos gestores de unidades de saúde do município de Campo Grande/MS - 1994/2002**. 2003. São Paulo. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

POLLETO, Luiza Fracaro; ALLEBRANDT, Sérgio Luís; RIBAS, Taciana Angélica Moraes; MALAQUIAS, Jenifer Friedrich; HARTTMANN, Fagner Tiecher. **CONTROLE SOCIAL: um olhar sobre a produção acadêmica de 2000 a 2016**. In: Salão do Conhecimento - XXV Seminário de Iniciação Científica/Unijuí. Ijuí, 2017.

RIBAS, Taciana Angélica Moraes. **Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Missões**. Ijuí, 2017. 168f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) -Unijuí, Ijuí.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão Social: conceito. In TENÓRIO, Fernando Guilherme. KRONEMBERGER, Thais Soares (ORGs.) **Gestão Social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

\_\_\_\_\_. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. In: SILVA JR, Jeová Torres; MÁSIH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso; SCHOMMER, Paula Chies (Orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Universitária, 2008. p. 39-59. Coleção ENAPEGS.





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

\_\_\_\_\_. **Cidadania e Desenvolvimento local.** Ijuí: UNIJUI, 2007.



**OBSERVADR**





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**OS DIREITOS HUMANOS NOS ESPAÇOS PÚBLICOS DE VIVÊNCIA: UM OLHAR PARA A PRAÇA DOS IMIGRANTES DE IJUÍ / RS**

**HUMAN RIGHTS IN PUBLIC SPACES OF LIVING: A LOOK AT THE SQUARE OF IMMIGRANTS IN IJUÍ / RS**

Tainara KUYVEN<sup>1</sup>, Tarcisio Dorn de OLIVEIRA<sup>2</sup>, Raíssa Castro SCHORN<sup>3</sup>, Daniel Hedlund

Soares das CHAGAS<sup>4</sup>, Tatiane Vanessa ZAMIN<sup>5</sup>

**Resumo:** O presente estudo tem por finalidade estudar o caso da Praça dos Imigrantes no interior do Estado do Rio Grande do Sul, no Município de Ijuí, sobre a acessibilidade das pessoas com deficiência física nos espaços públicos de lazer, principalmente ao que se refere as normas da ABNT 9050 para garantia dos direitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Sendo assim, utilizou-se da metodologia de pesquisa bibliográfica referente à acessibilidade nos espaços públicos de lazer, além de apresentar conceitos de acessibilidade. E posteriormente foi feita uma visita “in loco” para verificar as condições apresentadas na praça e fazer uma avaliação da mesma. Nota-se que as discussões sobre o assunto vêm tomando grandes proporções, até porque o termo acessibilidade faz parte da vida de todas as pessoas, não implicando as características destas pessoas. E por fim apresentam-se sugestões e propostas de soluções para que a praça atenda a todos os requisitos da norma. Esperando-se assim uma transformação cultural e desta forma a implementação da legislação, para que o direito de todos seja estabelecido, garantindo o acesso universal, sem discriminação. Após realização deste trabalho, concluiu-se que a praça dos imigrantes localizada na cidade de Ijuí-RS, apresenta inconformidades em todos os elementos analisados e necessita passar por uma intensa e urgente reforma para se adequar aos requisitos mínimos exigidos em norma.

**Palavras-chave:** Espaços públicos de lazer. Praça dos imigrantes. Acessibilidade

**Abstract:** The present study aims to study the case of Praça dos Imigrantes in the interior of the State of Rio Grande do Sul, in the Municipality of Ijuí, on the accessibility of people with

<sup>1</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional pela UNIJUÍ. Bacharela em Engenharia Civil pela UNIJUÍ. E-mail: [taja-kuyven@hotmail.com](mailto:taja-kuyven@hotmail.com).

<sup>2</sup> Pós-doutorando em Arquitetura e Urbanismo pela IMED. Doutor em Educação nas Ciências pela UNIJUÍ. Mestre em Patrimônio Cultural pela UFSM. Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela UNICRUZ. E-mail: [tarcisio\\_dorn@hotmail.com](mailto:tarcisio_dorn@hotmail.com).

<sup>3</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional pela UNIJUÍ. Especialista em Docência do Ensino Superior pela UNIASSELVI. Bacharela em Design de Interiores pela UNIVALI. E-mail: [schorn.interiores@gmail.com](mailto:schorn.interiores@gmail.com).

<sup>4</sup> Especializando em Docência do Ensino Superior e Educação de Jovens e Adultos pela FAVENI. Bacharel em Direito pela UNIJUÍ. E-mail: [danielhedlund\\_13@hotmail.com](mailto:danielhedlund_13@hotmail.com).

<sup>5</sup> Especialista em Residência Multiprofissional em Saúde da Família pela UNIJUÍ. Bacharela em Nutrição pela UNIJUÍ. Bacharela em Arquitetura e Urbanismo pela UNIJUÍ. E-mail: [tatianev.zamin2@gmail.com](mailto:tatianev.zamin2@gmail.com).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

physical disabilities in public leisure spaces, especially with regard to norms of ABNT 9050 to guarantee the rights established by the Federal Constitution of 1988. Therefore, it was used the methodology of bibliographic research referring to accessibility in public leisure spaces, in addition to presenting concepts of accessibility. And afterwards, an on-site visit was made to check the conditions presented in the square and make an evaluation of it. It is noted that discussions on the subject have taken on great proportions, not least because the term accessibility is part of everyone's life, and does not imply the characteristics of these people. Finally, suggestions and proposals for solutions are presented so that the square meets all the requirements of the standard. Thus, we expect a cultural transformation and thus the implementation of legislation, so that the right of all is established, guaranteeing universal access, without discrimination. After carrying out this work, it was concluded that the immigrants' square located in the city of Ijuí-RS, presents non-conformities in all the analyzed elements and needs to undergo an intense and urgent reform to adapt to the minimum requirements required in the norm.

**Keywords:** Public leisure spaces. Square of immigrants. Accessibility

## INTRODUÇÃO

O direito fundamental à acessibilidade tem sido objeto de discussões nos tempos recentes, devido a uma série de inovações jurídicas implementadas no ordenamento jurídico brasileiro. De acordo com o Censo 2010 do IBGE, o Brasil tem mais de 45 milhões de pessoas com deficiência. Já a ONU (2016) relata a existência de mais de 1 bilhão de pessoas com deficiência, em 2011, representando uma minoria significativa da população mundial. Entende-se por pessoas com deficiência (PCD) aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

A Constituição Federal de 1988 introduziu mudanças relevantes, que não somente fizeram referência às PCDs, mas também assegurou proteção no mercado de trabalho, reserva de vagas em concursos públicos, assistência social, educação, dignidade humana e cidadania. É a partir do texto constitucional, que várias normas infraconstitucionais e internacionais foram elaboradas, no sentido de buscar a efetividade dos direitos fundamentais de acessibilidade da pessoa com deficiência, promovendo proteção, assegurando o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, por todas as pessoas com deficiência, bem como o respeito pela sua dignidade inerente.

Araújo (2001) observa que a ideia de carência, falta, falha, quando se fala de pessoa portadora de deficiência, não se situa no indivíduo, mas em seu relacionamento com a sociedade. Ou seja, é o relacionamento com a sociedade que define, segundo o autor, se a pessoa é ou não deficiente – se a deficiência que a pessoa apresenta não impede que ela se relacione com a sociedade, ela não será vista como deficiente. Portanto, é necessário que se crie condições para que a pessoa com





deficiência se relacione com a sociedade de forma plena e independente, diminuindo-se os obstáculos entre a pessoa com deficiência e o mundo.

O presente artigo consiste em um estudo de caso da Praça dos Imigrantes, localizada na cidade de Ijuí-RS, com o objetivo de verificar se as condições atuais de acesso atendem aos requisitos exigidos pela norma NBR 9050 de 2015, além de diagnosticar outras situações que dificultam o acesso comum de pessoas, nas suas mais variadas limitações e com isso propor soluções de melhorias que atendam às necessidades coletivas e individuais da população.

## **METODOLOGIA**

Em relação aos procedimentos, para a realização do presente estudo, optou-se primeiramente por uma revisão bibliográfica referente ao assunto. Koche (2006), define pesquisa bibliográfica como conhecer e analisar as principais contribuições teóricas existentes sobre determinado tema, assunto ou problema, transformando-o em um instrumento indispensável de qualquer pesquisa. Em um segundo momento, realizou-se uma pesquisa de campo e um estudo de caso na Praça dos Imigrantes, localizada na cidade de Ijuí-RS, onde foram feitos registros fotográficos do local, para que fosse verificada a real situação da qual se encontra esse espaço e verificar se o mesmo oferece condições para o acesso de pessoas com deficiência.

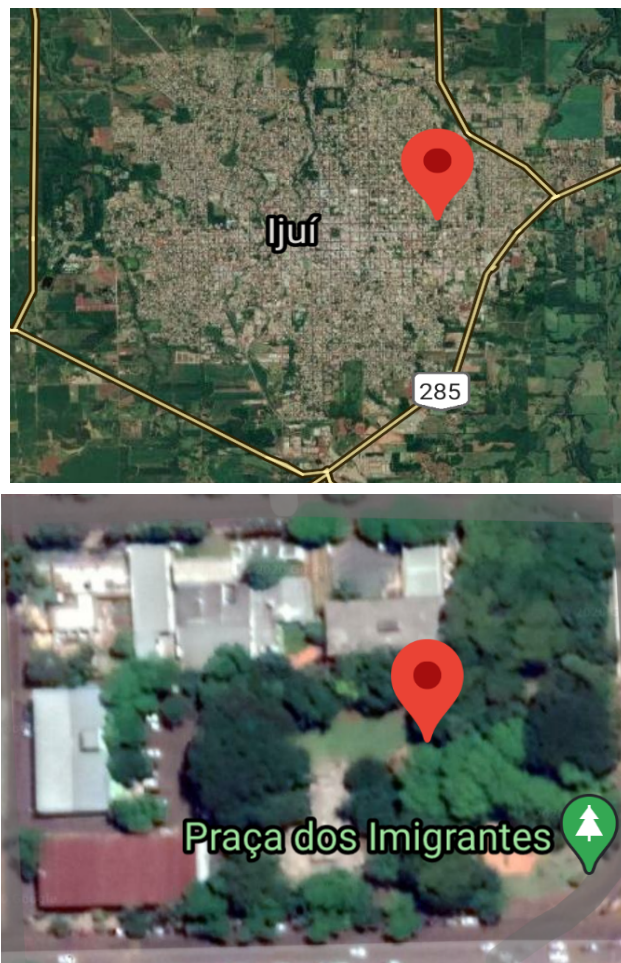
Segundo Gil (1996), a pesquisa de campo é desenvolvida por meio da observação direta do objeto estudado, buscando interpretações de suas condições e constitui o modelo clássico de investigação no campo da Antropologia, onde, se originou. Contudo, Ferraz (2013) afirma que na atualidade sua utilização se dá em muitos outros domínios, como da Sociologia, da Educação, da Saúde Pública e da Administração. E seguindo o pensamento de Gil (1996), o estudo de campo consiste no aprofundamento de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento. Esse estudo focaliza uma comunidade, onde não necessariamente essa comunidade seja geográfica, podendo ser uma comunidade de trabalho, de estudo, de lazer ou qualquer atividade humana.

## **Objeto de estudo**

Com uma área de aproximadamente 7800 m<sup>2</sup>, o local de estudo está localizado na cidade de Ijuí-RS, delimitado pela Avenida Coronel Dico, Rua Albino Brendler e Avenida Getúlio Vargas, situada no Bairro Assis Brasil. A Praça dos Imigrantes faz parte da história dos primeiros imigrantes do município, por isso, seu nome é em homenagem à forte predominância de pessoas de origem europeia na composição da população da cidade e que deram origem ao município. Na Figura 1 é possível observar imagens aéreas do município de Ijuí, mostrando o ponto em que está localizada a Praça dos Imigrantes.



**Figura 1- Praça dos Imigrantes no mapa de Ijuí**



Fonte: A autora (2020).

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

A acessibilidade é um elemento fundamental em todos os âmbitos de convívio social, principalmente em espaço públicos e de lazer, que devem atender às necessidades de todas as pessoas e proporcionar equidade nas suas experiências. Segundo a Norma Brasileira (NBR) 9050 a palavra acessibilidade é definida pela possibilidade e condição de alcance, percepção e entendimento, com segurança e autonomia, de edificações, espaços, mobiliários, equipamentos



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

urbanos, transportes e outros tipos de instalações abertos ao público, sendo de uso coletivo, por pessoas portadoras de alguma deficiência ou não (ABNT, 2015).

Para Sassaki (2006), acessibilidade é uma qualidade, uma facilidade que desejamos ver e ter em todos os contextos e aspectos da atividade humana. Se a acessibilidade for (ou tiver sido) projetada sob os princípios do desenho universal, ela beneficia todas as pessoas, tenham ou não qualquer tipo de deficiência. Desta forma, discutir a acessibilidade sob a ótica dos direitos humanos, segundo Mazzota (2006), implica destacar o direito à vida para além da dimensão biológica do ser vivo. Devendo assim, ser levadas em conta as dimensões sociais, pois é a partir desse solo que existe o nascimento verdadeiro do ser humano.

A acessibilidade está tornado-se cada vez mais frequente na sociedade, garantindo à adequação do meio para pessoas com ou sem deficiência para que juntas possam conviver confortavelmente (CARVALHO, 2013). Isso tem total relação com o crescimento da população urbana brasileira e com isso a cada ano temos o aumento do interesse em melhorar as condições de vida, especialmente as questões relacionadas à acessibilidade, visto que esse é um processo em constante evolução e adequação, mas fundamentalmente importante, uma vez que seu objetivo principal é atender as necessidades especiais de cada ser humano. Logo, seu conceito vincula-se intrinsecamente, em sua acepção mais ampla, a inclusão social (JUNIOR, 2010).

No mesmo sentido, a Constituição Federal garante a todos os direitos sociais à saúde, ao trabalho, ao lazer, a educação, a alimentação, a moradia, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988). No entanto, Ferraz (2013) argumenta que mesmo com os direitos sociais garantidos pela Constituição Federal, as pessoas com deficiência pertencentes as populações brasileiras ainda passam por momentos de exclusão, principalmente no que diz respeito ao acesso aos direitos sociais básicos. Esses direitos que parecem estar próximos do cidadão, não podem ser alcançados na maioria das vezes por quem deles necessita.

A gravidade dessa situação fica explícita quando observamos os dados de quem vive nessas condições. Conforme o Censo de 2010, da população residente no Brasil, 23,9% possuíam pelo menos uma das deficiências investigadas: visual, auditiva, motora e mental ou intelectual. A Região Nordeste apresentou a maior taxa de prevalência de pessoas com pelo menos uma das deficiências – 26,62% e no Ceará, a taxa foi de 27,69%, o que gera uma expectativa da população de maior implementação de ações voltadas à melhoria da acessibilidade, por conseguinte de um fortalecimento da cidadania.

Ainda assim, é perceptível que muitos locais ainda se encontrem em fase de adequação às normas de acessibilidade, ou experimentem da ausência total desses conceitos, o que dificulta o acesso e a convivência comum das pessoas. Por exemplo, as praças das cidades representam uma referência viável onde há grande concentração de pessoas para diversos fins, como realização de atividades físicas, práticas esportivas e de lazer e que em muitos casos não atendem de modo satisfatório às condições de acesso previstas causando-lhes desconforto e impedimentos quanto ao uso do local (MEDEIROS, 2011).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Analisando fatos históricos, percebe-se a necessidade de adaptação do meio para pessoas com deficiência, surgindo devido a Segunda Guerra Mundial e final da Guerra do Vietnã, as quais deixaram um rastro de guerrilheiros mutilados que retornavam para seus familiares necessitando de reabilitação física e social, assim a Lei de Reabilitação foi suscitada nos Estados Unidos em 1973 (FROTA, 2013). Historicamente falando, podemos observar outro fato histórico que foi relevante para o aumento de pessoas com necessidade especiais, a Revolução Industrial, que alcançou níveis recordes em acidentes trágicos, deixando pessoas com graves sequelas (FROTA, 2013).

A história do movimento de Pessoas com Deficiência no Brasil iniciou-se em 1980, quando vários grupos formados por pessoas com deficiências variadas elegeram a criação da primeira organização voltada às suas necessidades (JUNIOR, 2010). No ano de 1989 valeu a lei nº 7.853, assegurando o exercício dos direitos civis, ações governamentais e quaisquer outras atividades concernentes a pessoas deficientes.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) afirma que a pessoa com deficiência é aquela que demonstra de maneira temporário ou permanente, perdas ou reduções de sua estrutura ou função fisiológica, anatômica, mental ou sensorial, que gerem incapacidade para certas atividades, segundo padrões de comportamento e valores culturais. Sendo a ABNT o Foro Nacional de Normatização, por reconhecimento da sociedade brasileira desde a sua fundação em 28 de setembro de 1940, e confirmado pelo Governo Federal por meio de diversos instrumentos legais. Sendo ela uma Entidade Privada sem fins lucrativos, responsável pela publicação das Normas Brasileiras (NBR), elaboradas por seus Comitês Brasileiros (CB), Organismos de Normalização Setorial (ONS) ou Comissões de Estudo Especiais Temporárias (CCET), são elaborados por Comissões de Estudo (CE), formadas por representantes dos setores envolvidos, delas fazendo parte: produtores, consumidores e neutros (universidades, laboratórios e outros). (FERRAZ, 2013)

A ABNT NBR 9050, apresenta objetivos a serem considerados acessíveis às pessoas com deficiência e fundamentais a serem observados no cotidiano e na construção da cidadania, entre eles, critérios e parâmetros técnicos a serem observados no projeto, construção, instalação e adaptação de edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos às condições de acessibilidade. Ferraz (2013) afirma que a Norma 9050 tende a proporcionar à maior quantidade possível de pessoas, independentemente de idade, estatura ou limitação de mobilidade ou percepção, a utilização de maneira autônoma e segura do ambiente, edificações, mobiliário, equipamentos urbanos e elementos.

Para Ferraz (2013) o estabelecimento dos critérios e parâmetros técnicos devem considerar diversas condições de mobilidade e de percepção do ambiente, visando proporcionar à maior quantidade possível de pessoas, independentemente de idade, estatura ou limitação de mobilidade ou percepção, a utilização de maneira independente e segura do ambiente, edificações, mobiliário, equipamentos urbanos e elementos. O autor ainda fala que sendo todos os espaços, edificações, mobiliários e equipamentos urbanos que vierem a ser projetados,



OBSERVADR







construídos, montados ou implantados, assim como reformas e ampliações de edificações e equipamentos urbanos, devem atender ao disposto na Norma 9050, para serem considerados acessíveis.

### Situação atual dos elementos analisados

#### a) Rampas

Inicialmente todas as quatro rampas foram aferidas. Duas das rampas estão localizadas nos acessos do passeio público para a interior e as duas servem para acessar os banheiros (masculino e feminino). A Figura 2 apresenta as rampas identificadas como R1, R2, R3 e R4, e a Tabela 1 expressa os resultados das inclinações de cada rampa.

**Figura 2 – Rampas**



Fonte: Autores (2020).

**Tabela 1 – Altura x Comprimento das rampas analisadas na Praça dos Imigrantes.**

Rampa ( R)	Altura	Comp.	Inclinação %	Larg.
R1	1,1	6,9	15,94	1,2
R2	1,3	6,6	19,7	1,2
R3	0,25	1,2	20,83	1
R4	0,25	1,3	19,23	1

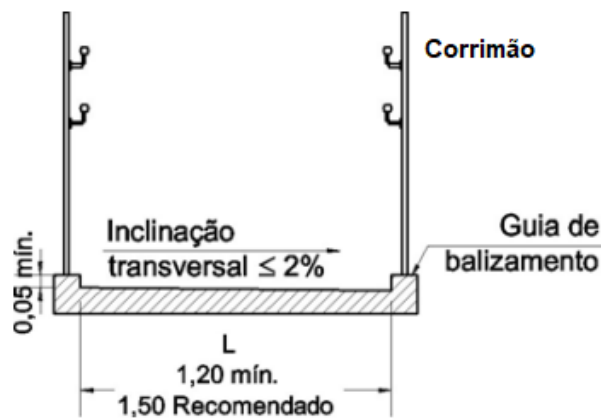
Fonte: Autores (2020).

Segundo a NBR 9050 consideram-se rampas aqueles pisos com declividade igual ou superior a 5%, no entanto considera-se que rampas de acessibilidade devem ter inclinação mínima de 5% e 8,33% máxima. As rampas com inclinação entre 6,25% e 8,33% devem ser previstas áreas de descanso nos patamares, a cada 50 m de percurso. Os patamares no início e no término das



rampas devem ter dimensão longitudinal mínima de 1,20 m. Se não houver a existência de paredes laterais, as rampas devem conter guias de balizamento com altura mínima de 0,05 m. Toda rampa deve possuir corrimão de duas alturas em cada lado como mostrado na Figura 3, bem como quando se tratar de rampas com largura superior a 2,40 m, é necessária a instalação de corrimão intermediário.

**Figura 3 – Inclinação transversal e largura de rampas.**



Fonte: NBR 9050 (2015).

Na Praça dos Imigrantes fica claro a ausência de adaptações condizentes as Normas da ABNT, ao passo que, nenhuma das rampas possui corrimão, as inclinações de todas apresentam uma variação de nível divergente com o especificado na Norma. As rampas R1 e R2 possuem guia de balizamento de acordo com a Norma, no entanto as rampas R3 e R4 não possuem guias de balizamento estando em desacordo com a Norma, inviabilizando o acesso ou travessia dos cadeirantes e prejudicando a autonomia de circulação com segurança. Também fica claro a ausência de sinalização em cores evidentes em toda extensão das rampas.

## b) Escadas

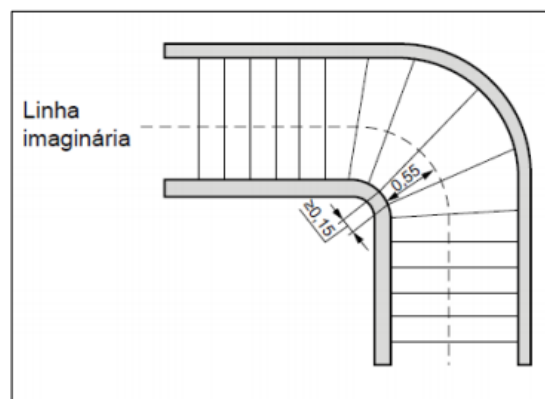
De acordo com a NBR 9050 escadas são consideradas a sequência de três degraus ou mais, suas dimensões são referentes ao piso e espelhos, sendo realizada de modo constante em todo o percurso. De acordo com a norma as seguintes condições devem ser respeitadas para o dimensionamento da escada:



- $0,63 \text{ m} \leq p + 2e \leq 0,65 \text{ m}$ ,
- Pisos (p):  $0,28 \text{ m} \leq p \leq 0,32 \text{ m}$  e
- Espelhos (e):  $0,16 \text{ m} \leq e \leq 0,18 \text{ m}$ ;

A NBR 9050 recomenda que em rotas acessíveis a largura mínima para escadas é de 1,20 m e dispor de guia de balizamento. As escadas devem ter corrimão em suas laterais sendo contínuos e sem interrupção, quando se tratar de escadas com largura superior a 2,40 m, é necessária a instalação de corrimão intermediário bem como serem instalados em duas alturas. As escadas externas devem conter uma inclinação de seus degraus não excedente a 2 %. Na ocorrência de lances curvos ou mistos é necessária a distância de 0,55 m da borda interna da escada, referenciada à linha imaginária pela qual sobe e desce uma pessoa segurando o corrimão, de acordo com a Figura 4 (ABNT, 2015).

**Figura 4 – Inclinação transversal e largura de rampas.**

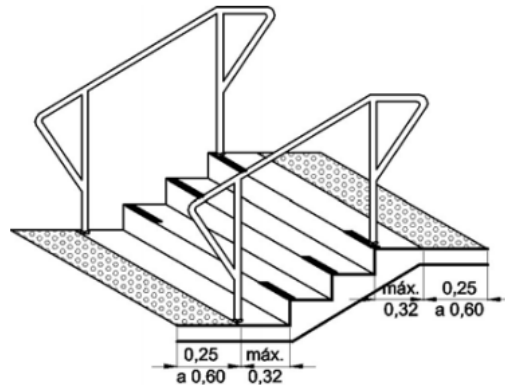


Fonte: NBR 9050 (2015).

A cada 3,20 m de desnível deve ser instalado um patamar e se houverem mudanças de direção também, o previsto entre os lances da escada é de 1,20 m e em caso de mudança de direção a medida devem distar iguais à largura da escada (ABNT, 2015).

No início e término de escadas deve existir sinalização de alerta como apresentado na Figura 5. A norma ainda diz que degraus e escadas fixas em rotas acessíveis devem estar associados à rampa ou ao equipamento de transporte vertical (ABNT, 2015).

**Figura 5 – Sinalização tátil de alerta nas escadas.**



Fonte: NBR 9050 (2015).

Existem cinco escadas, sendo que quatro delas dão acesso ao interior da Praça e uma dá acesso ao parquinho (E1). A Figura 6 traz fotos das escadas, sendo elas definidas como escada E1, E2, E3, E4 e E5 e a Tabela 2 traz as dimensões de cada uma das escadas.

**Figura 6 – Escadas**



Fonte: A autora (2020).



Tabela 2 – Dimensões das escadas analisadas na Praça dos Imigrantes.

Escada	Largura	Espelho	Piso
E1	2,4	0,2	0,4
E2	7,45	0,23 e 0,15	0,45
E3	4,45	0,15	0,45
E4	0,95	0,2	0,45
E5	2,2	0,15 e 0,22	0,4

Fonte: Autores (2020).

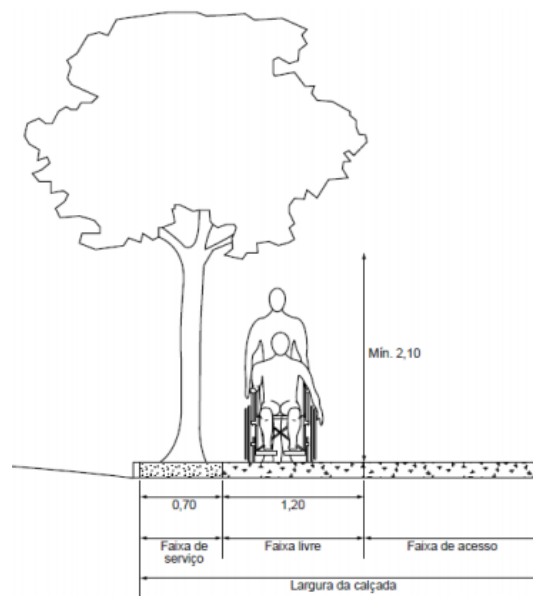
O dimensionamento dos pisos e espelhos das escadas está em divergência com a NBR 9050, apresentando divergência nas alturas dos espelhos, todas as escadas, exceto a escada 4 apresentam larguras acessíveis. Todas possuem guia de balizamento, no entanto notou-se em todas as escadas a ausência, corrimão, sinalização tátil e visual indicando a existência de escadas. E as escadas E3 e E5 contem rampas associadas.

### c) Passeios

Define-se faixa livre ou passeio toda área destinada exclusivamente à circulação de pedestres, devendo ser livre de qualquer obstáculo, ser contínua entre lotes e ter no mínimo 1,20 m de largura e 2,10 m de altura livre como apresentado na Figura 7. Devem possuir uma faixa livre para locomoção de pedestre sem degraus e a inclinação transversal da faixa livre (passeio) não pode ultrapassar de 3 % (ABNT, 2015).

Ainda, é fundamental considerar a inserção de piso tátil nas calçadas, pois tem como função sinalizar situações consideradas de risco à segurança da pessoa, no qual se fixa junto ao calçamento e em cor vibrante. As calçadas devem conter sinalização de alerta nos rebaixamentos. A calçada serve também para acomodar a rampa de acesso aos lotes (ABNT, 2015).

Figura 7 – Faixa de uso da calçada – corte.



Fonte: NBR 9050 (2015).

As calçadas da praça são compostas por bloquetes sextavados de concreto, possuindo largura variada, em virtude do tempo e ausência de manutenção nota-se a presença de algumas patologias, como fissuras, rebaixamento, elevações e danificações em determinados locais. Como pode ser observado na Figura 8.

**Figura 8 – Calçadas**



Fonte: Autores (2020).

Foi observado a ausência de sinalização tátil e visual de alerta no piso, sendo muito importante para informar pessoas com deficiência sobre a existência de desníveis ou qualquer outra situação de risco e ausência de locais com travessia adequada. Quanto à faixa livre ou passeio destinado exclusivamente para circulação de pedestres verifica-se que as medidas contêm divergência entre os vários pontos da praça como mostrado na Tabela 3. E as alturas livres observadas no locais são



condizentes com a norma, porém não há sinalizações de rotas acessíveis e encontra-se com suas superfícies irregulares.

**Tabela 3 –Faixas livres analisadas na Praça dos Imigrantes.**

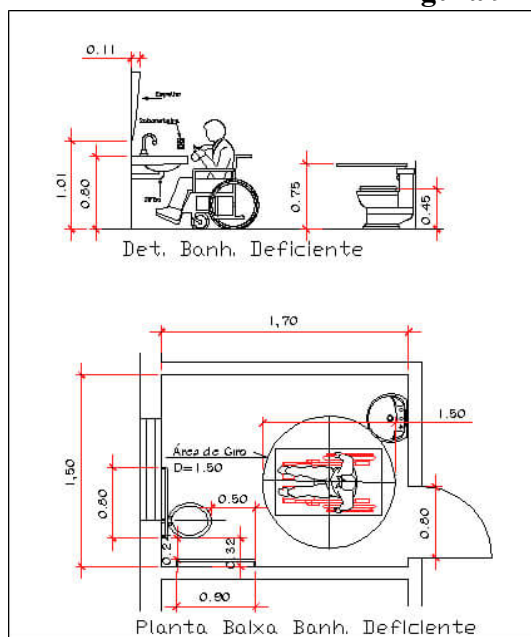
Trecho	Vão livre
1	3
2	2,5
3	2,4
4	2,1

Fonte: Autores (2020).

#### d) Banheiros

Segundo a NBR 9050, os sanitários devem ter dimensões mínimas de 1,50 m por 1,70 m como demonstra a Figura 9, assim como, devem ser sinalizados com o símbolo internacional de sanitário, de acordo com cada situação, conforme Figura 10 (ABNT, 2015).

**Figura 9 – Sanitários acessíveis.**



Fonte: NBR 9050 (2015).

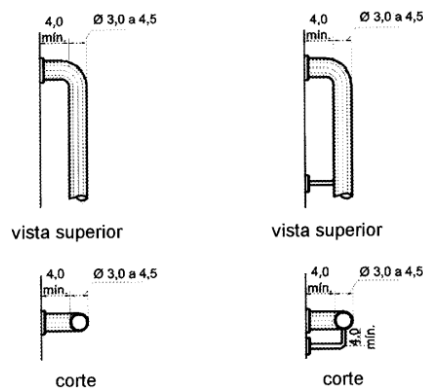
Os banheiros devem conter barras de apoio, as quais devem suportar a resistência a um esforço mínimo de 1,5 KN em qualquer sentido, ter diâmetro entre 3 cm e 4,5 cm, e estar firmemente fixadas em paredes ou divisórias a uma distância mínima destas de 4 cm da face interna da barra. Suas extremidades devem estar fixadas ou justapostas nas paredes ou ter desenvolvimento contínuo até o ponto de fixação com formato recurvado. Se necessário os suportes intermediários



de fixação devem estar sob a área de empunhadura, garantindo a continuidade de deslocamento das mãos. O comprimento e a altura de fixação são determinados em função de sua utilização. Se executadas em material metálico, as barras de apoio e seus elementos de fixação e instalação devem ser resistentes à corrosão, e com aderência (ABNT, 2015). Na Figura 11 podemos observar as barras de apoio.

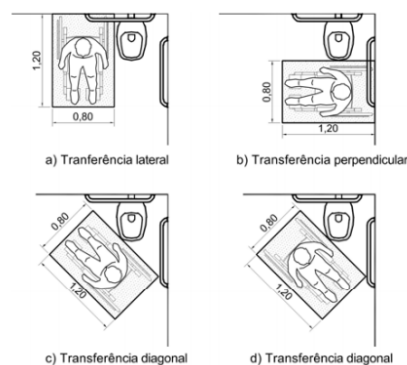
Na instalação de bacias sanitárias devem ser previstas as áreas de transferência lateral, perpendicular e diagonal (ABNT, 2015). A Figura 12 demonstra exemplos de área de transferência. Os acessórios para sanitários, tais como cabides, saboneteiras e toalheiros, devem ter sua área de utilização dentro da faixa de alcance confortável, conforme Figura 13. As portas, devem ter um vão livre mínimo de 0,80 m e altura mínima de 2,10 m. Em portas de duas ou mais folhas, pelo menos uma delas deve ter o vão livre de 0,80 m (ABNT, 2015).

**Figura 11 – Barras de apoio.**



Fonte: NBR 9050 (2015).

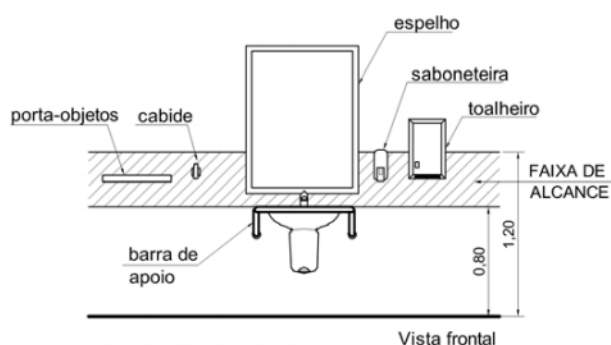
**Figura 12 – Áreas de transferência para bacia sanitária.**



Fonte: NBR 9050 (2015).

**Figura 13 – Acessórios.**





Fonte: NBR 9050 (2015).

Na praça existem 2 (dois) banheiros, sendo um feminino e outro masculino, os dois possuem rampas de acesso e portas com 95cm de largura por 2,10m de altura, no entanto nenhum atende ao tamanho mínimo determinado pela NBR 9050 como mostra a Figura 14 e a Tabela 4.

**Figura 14 – Banheiros.**



Fonte: Autores (2020).

**Tabela 4 – Medidas Banheiros.**

Wc	Largura	Comprimento
Fem	1,2	1,9
Masc	1,2	1,9

Fonte: A autora (2020).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Nenhum contém barras de acesso ou sinalização referente a banheiro acessível, também não possuem áreas de transferência lateral nem itens de acessórios.

## CONCLUSÃO

Fica evidente que a Praça dos Imigrantes, localizada na cidade de Ijuí-RS, necessita de uma intensa e urgente reforma para adequar-se aos requisitos mínimos exigidos pela NBR 9050. É visível, que a mesma não difere de outros espaços similares em Ijuí, visto que, muitos espaços públicos não apresentam as condições mínimas de acessibilidade – por serem praças muito antigas ou por não observarem as exigências referidas na Norma. Fica claro a ausência dos direitos humanos, no que tange, a questão da inclusão social e na possibilidade do ir e vir.

A Praça dos Imigrantes, em sua generalidade, é deficiente em vários e importantes elementos que propiciem a acessibilidade autônoma e segura. Aí, mais uma vez, percebe-se a violação dos princípios fundamentais dos direitos humanos contemporâneos. Os princípios da autonomia e da dignidade da pessoa, também são violados quando, além das inconformidades observadas, constata-se, a ausência de sinalização tátil e visual em todos os ambientes analisados. Essa situação ignora que pessoas com deficiência visual possam deslocar-se de um ponto a outro de forma segura.

A ausência de guias de balizamento nas rampas de acesso aos sanitários, assim como a ausência de barras, corrimãos e de áreas de transferência lateral, dificultam o princípio da inviolabilidade, já que esses elementos apesar de serem dispensáveis para algumas pessoas, são fundamentais para PCDs ou qualquer outra pessoa com limitações físicas. Observa que as rampas possuem inclinação e comprimentos irregulares. As escadas, todas estão com espelhos e pisos em divergência com o dimensionamento proposto. No calçamento da praça há patologias, ausência de piso tátil e visual, irregularidades na superfície, entre outras tantas inconformidades ali presentes. Todos estes elementos ausentes ou dispostos de forma incorreta, violam os princípios fundamentais dos direitos humanos, principalmente pela inacessibilidade que proporcionam.

A partir desse estudo, evidenciou-se a importância e a necessidade de um projeto de acessibilidade para espaços públicos, pois esses locais devem garantir a segurança e a integridade física das pessoas que possuem necessidades especiais ou mobilidade reduzida, assegurando dessa forma o seu direito de ir e vir, e ainda de usufruir dos mesmos ambientes que uma pessoa sem necessidade especial, seja em espaços projetados desde o princípio com o objetivo de ser acessível ou ainda espaços que não foram executados seguindo esse padrão, mas que foram posteriormente adaptados.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David. **A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência**. 3. ed. Brasília: CORDE, 2003.





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Associação Brasileira De Normas Técnicas. ABNT. **NBR 9050**: acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Rio de Janeiro, 2015.

CARVALHO, Carlos. **Infraestrutura Urbana: projetos, custos e construção**. Equipamentos Públicos. 2013.

Emenda Constitucional nº 64, de 2010. Disponível em:  
<[https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/EMC26\\_14.02.2000/EMC26.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/EMC26_14.02.2000/EMC26.asp)>

FERRAZ, S. Ribeiro. **Acessibilidade De Pessoas Com Deficiência Física Nas Praças Públicas No Município De Uruana – GO**. Monografia submetida à Faculdade de Educação Física da Universidade Federal de Goiás (2013)

FROTA, Thais. **Acessibilidade**: O início - Quando e onde começaram a falar em Acessibilidade. 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1996.

IBGE, **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>

JUNIOR, Lanna; MARTINS, Mário. **História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos**. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de Metodologia Científica**. Petrópolis: Editora Vozes, 2006.

MAZZOTTA, M. J. S. **Acessibilidade e indignação por sua falta**. I Conferência Nacional dos direitos da pessoa com deficiência - Acessibilidade: você também tem compromisso. Promovida pela SEDH/ CONADE e CORDE, Brasília, 2006.

MEDEIROS, Luiza; FREDIANI, Baiard; GIUSTINA, Alessandro. **Manual de acessibilidade**. IPUF - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. **The Invisibility of Disability**. 2016.  
Disponível em:  
<[https://www.un.org/disabilities/documents/sdgs/infographic\\_statistics\\_2016.pdf](https://www.un.org/disabilities/documents/sdgs/infographic_statistics_2016.pdf)>.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Inclusão: construindo uma sociedade para todos**. 7ed. Rio de Janeiro: WVA, 2006.





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**CSN E VOLTA REDONDA: PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICA**

**CSN AND VOLTA REDONDA: URBAN AND REGIONAL PLANNING FROM A HISTORIC PERSPECTIVE**

Valéria Braga DOS SANTOS<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo pretende estudar a importância da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) na organização do espaço urbano de Volta Redonda/RJ, que a partir da década de 1940, com a construção da usina siderúrgica e da vila operária, apresenta-se como principal agente promotor das práticas de planejamento urbano dos anos 1940 na região do Médio Vale do Paraíba do Sul. Este foi um período marcante na dinâmica de produção e reprodução do espaço urbano de Volta Redonda, onde as relações entre a CSN e a cidade se materializaram, tanto nas questões relacionadas a produção da usina, quanto na produção da moradia operária e na forma de gestão pública do espaço urbano. A CSN foi a principal provedora do planejamento urbano nas primeiras décadas de implantação da usina até meados da década de 1960, momento em que ocorre uma inflexão em sua relação com a cidade. Nosso estudo tem por objetivo a análise da atuação da CSN como promotora do planejamento urbano e regional na cidade de Volta Redonda, marcadamente através de sua implantação na década de 1940 até meados da década de 1960, buscando identificar numa perspectiva pretérita, as principais práticas de planejamento urbano e regional realizadas neste período e seu impacto neste território.

**Palavras-chave:** Urbanização. Planejamento urbano e regional. Território. Companhia siderúrgica nacional. Volta Redonda.

**Abstract:** This article intends to study the importance of Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) in the organization of the urban space of Volta Redonda / RJ, which from the 1940s, with the construction of the steel plant and the workers' village, manifests itself as the main agent promoter of the urban planning practices of the 1940s in the Middle Vale do Paraíba do Sul region. This was a remarkable period in the dynamics of production and reproduction of the urban space of Volta Redonda, where the relations between CSN and the city materialized, both in matters related to the production of the plant, as well as in the production of worker housing and in the form of public management of the urban space. CSN was the main provider of urban planning in the first decades of the plant's implementation until the mid-1960s, a time when there was an inflection in its relationship with the city. Our study aims to analyze the performance of CSN as a promoter of urban and regional planning in the city of Volta Redonda, markedly

<sup>1</sup> Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) e Mestranda em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da PPGDT/UFRRJ. E-mail: [bragadossantos.valeria@gmail.com](mailto:bragadossantos.valeria@gmail.com).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

through its implementation in the 1940s until the mid-1960s, seeking to identify in a past perspective, the main practices of urban and regional planning carried out in this period and its impact on this territory.

**Keywords:** Urbanization. Urban and regional planning. Territory. Companhia siderúrgica nacional. Volta redonda.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, a urbanização ganha maior expressão no século XX, pois é neste período que observamos uma maior intensificação produtiva, tendo como consequência uma deflagrada transformação do espaço urbano e uma intensificação das ações de planejamento urbano e regional no território nacional. Este planejamento urbano se materializa como um processo técnico instrumentado para transformar a realidade com objetivos previamente definidos, conforme a observação de Silva (2006), sumamente em resposta ao movimento urbanizador. Este argumento se assenta na visão de Santos (2003) que sugere que o planejamento, principalmente nos países subdesenvolvidos, figura como instrumento de promoção das condições necessárias à reprodução dos grandes capitais nos espaços.

Conforme afirmam Deák e Schiffer (1999), o avanço da urbanização no território nacional do século XX impulsionou as

[...] iniciativas por parte do Estado e modificações na administração pública. Um dos resultados nesse sentido é o aparecimento de uma nova atividade governamental com a finalidade específica de tratar dessas novas entidades que estavam surgindo: as aglomerações urbanas. É o nascimento do planejamento e, particularmente, do planejamento urbano, cujos primórdios podem ser situados no Estado Novo [...] a consolidação de ‘uma vitória importante [...] da cidade sobre o campo (DEÁK & SCHIFFER, 1999: 12).

Assim, a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1941, em Volta Redonda, na Região do Médio Vale do Paraíba do Sul, apresenta - se como a materialização das principais práticas do planejamento urbano e regional dos anos 1940, promovidas pelo Estado Novo, em prol das mudanças causadas pela construção da usina siderúrgica num território ainda desprovido de tais ações e impregnado das relações sociais agrícolas dos grandes cafezais. Um período, como observa Ribeiro (2002), em que o planejamento era de cunho exclusivo das ações planejadoras do governo federal.

A “Cidade do Aço” como é conhecida Volta Redonda, pertence à microrregião do Médio Vale do Paraíba, localizada na mesorregião Sul Fluminense, no Estado do Rio de Janeiro. Estima-se que atualmente o município conte com 273.012 habitantes (estimativa IBGE 2020). Ocupa uma área de 182,317 km<sup>2</sup>, o que a torna a maior cidade da região Sul Fluminense e a terceira maior do interior do estado. Em contrapartida, o censo oficial do oitavo distrito de Barra Mansa, em 1940, apontava uma população de 2.782 habitantes, sendo que deste total, 1.017 considerados como população urbana e 1.765 população rural, o que denotava, de acordo com Moreira (2000), que a



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

paisagem e cultura de Volta Redonda eram influenciadas pelas atividades rurais.

Conforme observa Lopes (2003), todo o projeto de implantação da CSN foi cuidadosamente pensado e esquematizado, exigindo uma série de estudos e cálculos indispensáveis ao seu funcionamento. Foram planejados não somente a construção da planta industrial como também toda a infraestrutura necessária para a reprodução da mão de obra, com a construção da vila operária para acomodar o grande fluxo de pessoas, oriundos de vários lugares do Brasil atraídos pelo empreendimento. Deste modo, foram surgindo bairros, ruas praças e todo ordenamento dos serviços urbanos. O projeto da Vila Operária de Atílio Corrêa Lima trouxe para Volta Redonda a lógica planejadora com preceitos racionalistas que imputavam ao território algumas funções urbanas, localizadas e bem definidas, como o espaço do habitar, do trabalhar, do recrear e do circular, caracterizando uma racionalidade no ordenamento viário, na especialização do espaço urbano e o domínio cotidiano das vidas de seus empregados.

Neste sentido, a década de 1940 experimentou uma inflexão das suas relações sócio espaciais, uma vez que, o processo de construção da cidade de Volta Redonda, em muito, se confunde com o projeto siderúrgico de Getúlio Vargas, materializado na implantação da Companhia Siderúrgica Nacional na região do Médio Vale do Paraíba Fluminense, no ano de 1941. Uma região reconhecida à época por ser tradicionalmente agrícola e com uma urbanização incipiente. É neste momento que podemos notar na região, um processo de mudança produtiva e social, causado essencialmente pela instalação da planta industrial e da lógica capitalista de produção e reprodução do espaço.

Athayde (2004) resume o que significou a escolha de Volta Redonda para implantação da CSN e de que forma isto reverberou na economia nacional:

Nos princípios da década passada, graças às condições geográficas favoráveis da localidade, novos horizontes despontaram-se-lhe, com a sua escolha para sede de uma grande usina siderúrgica que o governo decidira construir. Volta Redonda, que despertou, viveu e atravessou dias esplendorosos à sombra dos cafezais, na sua primeira fase agrícola; em 1940, um medíocre povoado, servido por uma estação ferroviária, para a qual convergia a produção de laticínios das fazendas vizinhas. A localização, aí, de uma usina siderúrgica, assinalaria o início da fase mais brilhante se sua história – a industrial – cujos dias mal começaram a viver, com os olhos extasiados (ATHAYDE, 2004: 40-41).

A CSN em Volta Redonda foi a grande responsável pela a constituição do espaço urbano, e por um bom tempo foi a principal responsável pela organização da cidade, contudo sua presença era efetiva apenas na porção da margem direita do rio Paraíba do Sul. Fora de seus limites, na porção da margem esquerda do rio, a situação era outra, pois não havia a ação da empresa no ordenamento urbano e por um bom tempo ficou esquecida das ações da administração pública no território. Esta parte da cidade era responsável por abrigar a grande massa de trabalhadores que não era utilizada diretamente nas atividades da empresa, mas compunham uma parte importante do comércio e do setor de serviços fora dos limites da *company town*.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A implantação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Vila Operária em Volta Redonda prefigurou o modus operandi do planejamento urbano e regional dos anos 1940 realizado por parte do Estado Novo neste território, carregado de intencionalidade: uma nova industrialização e a produção de um novo homem. O projeto da construção da *company town* deveria servir de modelo para outras regiões do país. Por hipótese, acredita-se que as ações impetradas no território de Volta Redonda para a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) foram responsáveis pela transformação e ordenamento local, seja pela construção da usina e vila operária, seja pela alteração sócio espacial originada pelo afluxo de pessoas atraídas pelo empreendimento. Nosso estudo tem por objetivo a análise da atuação da CSN como promotora do planejamento urbano e regional na cidade de Volta Redonda, marcadamente através de sua implantação na década de 1940 até meados da década de 1960, buscando identificar as principais práticas planejadoras realizadas neste período e seu impacto neste território. No intuito do melhor entendimento da ação da CSN fizemos a leitura da bibliografia pertinente que contemplou os seguintes temas: história de Volta Redonda, história da CSN, mercado imobiliário, industrialização brasileira, planejamento urbano, produção e reprodução do espaço urbano induzido pela industrialização e considerações sobre o cotidiano produzido nestes espaços. Trouxemos para a análise evidências das ações de planejamento da CSN relatadas nos documentos oficiais da empresa (Relatórios da Diretoria), onde as práticas de constituição deste espaço urbano foram registradas no período de 1941-1967.

O artigo está estruturado em três partes que abordam, respectivamente: 1) o projeto Siderúrgico como forma indutora da constituição urbana de Volta Redonda, onde se pode verificar as primeiras ações planejadoras nos seus estudos, planos e projetos da construção da usina e vila operária; 2) formas em que se apresentavam o planejamento urbano na constituição da Vila Operária; e, 3) o planejamento urbano e regional dependente da CSN após a emancipação do município.

## O PROJETO SIDERÚRGICO: UMA AÇÃO DE URBANIZAÇÃO DE VOLTA REDONDA

Ao reconhecermos que o surgimento da Companhia Siderúrgica Nacional como propulsora da industrialização brasileira e principal agente das ações coordenadas para a formação do território de Volta Redonda nos induz ao entendimento das alterações inerentes à produção e reprodução do espaço no processo de formação da cidade industrial. Esta primeira parte, pretende aprofundar a análise do surgimento da empresa e da cidade, nascidas à curva do rio Paraíba do Sul, e do processo urbanizador planejado e induzido pela implantação da CSN na região, numa perspectiva histórica da construção da usina e da vila operária.

O processo de construção da cidade de Volta Redonda, em muito, se confunde com o projeto siderúrgico de Getúlio Vargas no Estado Novo, concretizado na implantação da Companhia Siderúrgica Nacional na região do Médio Vale do Paraíba Fluminense, no ano de 1941. Uma região reconhecida à época por ser tradicionalmente agrícola e com uma urbanização incipiente. E que sobre uma abruta mudança produtiva e social, causado essencialmente pela instalação da planta industrial na lógica capitalista de produção e reprodução do espaço, sob os rigores da







técnica urbanística aplicada.

Dentro de alguns meses, a usina de Volta Redonda entrará em fase de produção. Primeiro, a coqueria. Depois, o alto forno. Em seguida será a aciaria. E mais tarde as unidades de laminação. [...] Carecemos de fazer as nossas máquinas matrizes, máquinas de fazer máquinas. Volta Redonda tornará possível semelhante coisa. [...] O empreendimento em si paira acima de qualquer pretexto político. É nacional, a gigantesca obra que se vê hoje no Vale do Paraíba, tão ligado, desde o Império, aos fastos de nossa economia. [...] Volta Redonda é o símbolo de uma idade nova. O marco zero de uma nova era que se afirma, como uma afirmação do próprio Brasil. [...] Volta Redonda é, além de tudo, um ponto de partida para a compreensão do que seja organização industrial. Com a usina nasceu uma cidade, construída sob os rigores da técnica urbanística aplicada. Tudo é feito pela fixação do homem. E o homem em Volta Redonda, que dá o tributo da sua inteligência e do seu suor à sua obra, considerada aquilo um pouco seu, de concepção e de posse. Trata a usina com intimidade. Visitar Volta Redonda, compreender a sua significação no futuro brasileiro, deveria entrar no programa dos conscientes do Brasil, [...](Companhia Siderúrgica Nacional, sd).

O trecho acima, extraído de um relato histórico e oficial da empresa, indica o que representaria para o Brasil a criação da Companhia Siderúrgica Nacional. O documento apresenta a intencionalidade do empreendimento para a economia nacional, a região do Médio Vale do Paraíba e ao imaginário do povo brasileiro. Também é possível perceber toda ação planejadora aplicada a rigor na criação da usina e da cidade, atendendo os anseios políticos e produtivos da época, numa relação como sugere Santos (2003) de dominação pela dependência do capital.

Tanto Morel (1989), quanto outros estudiosos de Volta Redonda, como Piquet (1998), Moreira (2000), Lopes (2003), Athayde (2004) e Bastos (2017), são unânimes em afirmar que o projeto da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda sobrepunha a perspectiva de uma simples unidade de produção, pois representava um símbolo da uma nova ordem econômica, produtiva, social e política do Estado Novo, com reverberações sobre o território e o espaço urbano. Tendo que assegurar a função do planejamento garantido “dentro da lei e da ordem, um mínimo de segurança e de estabilidade”(SANTOS, 2003: 14) para a reprodução deste capital.

No caso da produção e reprodução do espaço urbano de Volta Redonda, os autores acima, concordam, que a construção da Vila Operária era impregnada das intencionalidades de controle do cotidiano e do estilo de vida proveniente desta nova fase da urbanização brasileira. Deste modo, a criação da CSN configuraria em uma nova ordem política, verificada na ruptura com a República Velha, estabelecendo uma nova ordem produtiva pela produção siderúrgica e, uma nova ordem de controle da vida do homem e da produção do espaço urbano, num ambiente ordenado e planejado.

Podemos comprovar a intencionalidade deste fato, no discurso realizado por Getúlio Vargas, em Volta Redonda no dia 07 de maio de 1943, quando afirmou: “Esta cidade industrial será um marco da nossa civilização, um monumento a atestar a capacidade de nossa gente, um exemplo com tal poder de evidência que afastará quaisquer dúvidas e apreensões sobre o futuro, instituindo no país um novo padrão de vida e uma nova mentalidade” (IANNY, 1971: 21).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Dois aspectos são relevantes neste discurso: o primeiro está relacionado ao trabalho, visto que seria regido pelo esforço de cada operário em esmerar-se, doando-se por inteiro ao projeto nacional de construção da CSN e, por sua vez, a cidade deveria garantir a acomodação destes trabalhadores de forma mais confortável e agradável possível, utilizando para tal as mais avançadas técnicas urbanísticas existentes na época. A construção do futuro do Brasil passava pelo êxito na criação da CSN e de Volta Redonda. Assim, o primeiro aspecto é o trabalho, e o segundo, a cidade.

A questão urbana na década 1940, na visão de Quinto Jr.(2003), no cenário nacional era restrita ao problema de moradia que teve um agravamento em 1943 com o congelamento dos valores dos alugueis em 1943 e a consequente proliferação de loteamentos populares nas periferias das cidades. O autor ainda argumenta que neste momento ocorre também alteração na estruturação das cidades que passam a sofrer com o processo de segregação espacial, principalmente pela ação do capital sobre o espaço urbano, na lógica da fixação de moradia em função dos empregos e serviços urbanos.

A cidade de Volta Redonda em 1940 foi escolhida para receber a Companhia Siderúrgica Nacional e passa por este mesmo processo de segregação espacial, onde a parte escolhida pela empresa para implantação da usina e a vila operária recebe os mais modernos aparelhos urbanísticos existentes à época e parte externa aos limites da empresa desenvolve-se de forma independente, desprovida de todo o aparato tecnocrático do Estado Novo impresso no território.

Na visão de Lopes (2003), a localidade já contava com uma urbanização incipiente, havendo o predomínio na paisagem das grandes áreas das fazendas, em processo de decadência devido à crise do café no mercado mundial. A implantação de uma usina siderúrgica em Volta Redonda representou uma abrupta mudança na paisagem local. Segundo o autor, o local onde a cidade foi “construída” não era um espaço desabitado e sem quaisquer relações sociais anteriores. Existia uma frente de urbanização, que teria seu início no século XVIII, com aceleração do adensamento urbano com a chegada da cultura do café.

Existia uma extensa rede ferroviária, utilizada no escoamento da produção do café. Sendo o atual Bairro Niterói, localizado à margem esquerda do Rio Paraíba, o primeiro núcleo urbano de Volta Redonda, que abrigava a capela de Santo Antônio de Volta Redonda, edificações para o descanso de tropas, armazéns, comércio e algumas residências, contando com um ponto de conexão para o escoamento de mercadorias do Rio Paraíba para a Estação Ferroviária de Barra do Pirai.

Ao iniciar a construção da Usina Presidente Vargas, a nucleação populacional existente, era tipicamente rural. O local escolhido para a sua construção não dispunha de equipamento social, nem infra – estrutura para atender ao grande contingente de operários necessários aos trabalho de construção, montagem e funcionamento da fábrica. Isto gerou a necessidade de serem criados equipamentos sociais mínimos para alojamento e atendimento aos seus empregados. Assumia assim, a CSN o encargo de prover todas as necessidades básicas, para aqueles que aqui se instalaram (ADSEG, 1971: 35).





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Conforme afirma Piquet (1998), a Siderurgia no Governo Vargas foi tratada como assunto de segurança nacional e de interesse público. E com a definição da empresa de capital público, coube ao Estado Nacional à escolha de sua localização. E de acordo com os relatórios efetuados pela Comissão Siderúrgica e pela comissão da empresa contratada Arthur Mackee e Co, responsável pelo planejamento industrial, a localidade foi escolhida observando critérios geopolíticos. O conjunto territorial, na observação de Moreira (2000), que abrigaria a planta siderúrgica e sua infraestrutura, foi escolhido com anuência de Edmundo Macedo Soares, responsável pelo estudo de viabilidade do projeto siderúrgico brasileiro, seguindo algumas particularidades:

Em fins de março, o interventor Ernani do Amaral Peixoto assinou um ato desapropriando os terrenos das fazendas Santa Cecília e Retiro, destinados à instalação da usina siderúrgica de Volta Redonda, da vila operária e demais prédios públicos. O pagamento seria feito em conjunto pelo tesouro do estado do Rio de Janeiro (500 contos de réis) e pela CSN (três mil contos de réis), uma vez que a empresa decidiu comprar também o terreno com a sede da fazenda Santa Cecília (MOREIRA, 2000: 39).

As terras escolhidas estavam localizadas no eixo Rio de Janeiro e São Paulo, que compreendia 75% dos consumidores de aço, com capacidade de consumir 90% da produção da usina, conforme Peixoto (1986 *apud* MOREIRA, 2000: 33), com facilidade de escoamento da produção e ainda contava com fácil acesso à água e energia elétrica. Morel (1989) acrescenta, que para a construção da Usina, a fazenda Santa Cecília, pertencente a Nelson Godoy, foi adquirida pelo Estado do Rio de Janeiro e doada à Companhia. Nos registros da autora o ato de aquisição foi assinado em 1º de setembro de 1941, sendo o Estado representado, neste ato, pelo Major Hélio de Macedo Soares e Silva, então Secretário de Viação e Obras Públicas.

Em 1940, foi criada a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, com a finalidade de definir o local escolhido para a implantação da futura usina. Morel (1989) informa que o Relatório da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (1940-1941), argumenta que para a escolha do local foram priorizadas duas características: a) seria prioridade o acesso as matérias primas a um preço razoável e escoamento da produção para os mercados consumidores de forma acessível; b) evitar que a localização gerasse grandes despesas sobrecarregando as despesas inerentes a construção da Usina. Volta Redonda atendia a estas primícias.

Lopes (2003) informa que o interventor no Estado do Rio de Janeiro, Ernani do Amaral Peixoto, por força de seu Decreto-Lei nº 237, de 25 de março de 1941, desapropriou as Fazendas Santa Cecília que pertencia a Nelson Godoy e a Fazenda Retiro (Ou Fazenda Três Poços) de propriedade de Carlos Hassis. Ambas as desapropriações ocorreram em caráter de urgência e tiveram por destinação a implantação da usina siderúrgica, construção da vila operária, logradouros públicos, construção de edifícios públicos e contaria também com uma porção de áreas destinadas a futuras expansões da planta industrial. Como já dito, a implantação da CSN na paisagem de Volta Redonda coincidia com o período de decadência da agricultura cafeeira na região e implicava, segundo o autor, numa mudança profunda na paisagem do lugar, superando toda a tradição agrícola de um passado que começava a ser superado. Contudo, “Volta Redonda não era um espaço ‘liso’, sem heranças capazes de impor alguma resistência e condições ao novo





que se anunciava” (LOPES, 2003:48).

A chegada da CSN no espaço urbano de Volta Redonda representou uma inflexão nas práticas produtivas e sociais da época e trouxe ao território novas práticas de constituição do espaço urbano carregadas das principais ferramentas do planejamento urbano utilizadas no Estado Novo. Este planejamento foi responsável pelo ordenamento urbano da vila operária e pela segregação sócio espacial, que dividiu a cidade em “nova”, para a parte da cidade que recebia ações do planejamento da CSN e “velha”, para a porção que ficava fora dos projetos de infraestrutura urbana promovidos pela CSN. A próxima seção tratará da construção da vila operária e evidenciará as consequências do planejamento urbano nos limites da *company town*.

## O PROJETO URBANIZADOR DA CSN: A CONSTRUÇÃO DA VILA OPERÁRIA

Para o entendimento da ação da CSN na construção de sua vila operária em Volta Redonda é necessário apropriar-se para este território o significado de segregação urbana, um processo que a cidade experimenta em sua trajetória, após a implantação da siderúrgica. Villaça (1998 apud Santos, 1993) atribui à segregação urbana o resultado da seleção dos lugares de acordo com as exigências funcionais, tornando-os mais atrativos e valorizados. Esses elementos justificarão a instalação das atividades produtivas e de certa maneira também influenciarão os locais de residências. Para a usina havia, conforme citado anteriormente, a exigência por uma topografia plana que facilitasse a construção da indústria, para a construção da vila operária, era indispensável que o sítio residencial operário fosse continuidade dos limites da fábrica e que as estruturas estivessem submetidas as decisões de controle da vida e do cotidiano de seus funcionários.

Em 1940 foi solicitado ao arquiteto e urbanista Atilio Corrêa Lima, um projeto de urbanização para as áreas que teriam impactos imediatos com a implantação da siderúrgica. A demanda exigia o planejamento não só para o recebimento da grande usina, como também de habitações que acomodassem o grande contingente de pessoas que estariam comprometidas com a construção da siderúrgica e da cidade nova. Este projeto urbanístico seria carregado de signos do projeto do Estado Novo, empenhado também na criação do novo homem e deveria servir de modelo de industrialização para o restante do país.

O projeto da Vila Operária de Corrêa Lima trouxe para Volta Redonda preceitos racionalistas que imputavam ao território algumas funções urbanas, localizadas e bem definidas, como o espaço do habitar, do trabalhar, do recrear e do circular, caracterizando uma racionalidade no ordenamento viário, na especialização do espaço urbano e o domínio cotidiano das vidas de seus empregados.

Nesta parte da cidade foram surgindo os bairros, ruas e praças, com a efetiva presença de serviços de infraestrutura promovidos pela a CSN. Além disso, apresentava uma divisão harmônica das ruas, por um sistema de numeração, configurando uma característica das áreas residenciais construídas pela administração imobiliária da empresa, reconhecida até os dias atuais no imaginário da população. Tal ordenamento do espaço urbano fazia divergir a cidade nova da cidade pré-existente, o que segundo Piquet (1998), contribuía para que a própria



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

população reconhecesse a parte construída pela CSN, como “Cidade Nova” e o povoado pré-existente, reconhecido como “Cidade Velha”.

O Relatório da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra informa em seu estudo sobre os reflexos da construção e expansões da CSN em Volta redonda, as particularidades do projeto que compreenderia além da usina o aparelhamento de serviços urbano, dentro da Vila Operária. “Dentro do plano piloto foi previsto e executada a construção da área habitacional e toda a infraestrutura a ela ligada: hospitais, escolas, centro de recreação” (ADESG, 1971: 36).

Segundo Lopes (2003), a vila operária, no plano original, havia sido pensada para assumir todos os fluxos entre as diversas funções urbanas, que compreendiam as moradias, comércio e trabalho. A Vila Operária atribuía para si às funções urbanas, tendo a Rua 14, como referência de centro comercial. Porém, este planejamento, não tiraria o destaque de polo comercial e de serviços, do centro da “cidade velha”. A própria CSN, teve seu primeiro escritório, localizado na Avenida Amaral Peixoto, somente em 1965, estabelece seu Escritório Central, na Rua 14. De acordo com Lopes (2003):

O centro da cidade antiga, estruturado a partir as Avenidas Amaral Peixoto e Paulo de Frontin se destaca como o principal polo comercial e de serviços da cidade, em relação ao comércio da Rua 14. Volta Redonda ia assumindo uma organização espacial atípica para sua pouca idade e o seu tamanho, descentralizando centralidades e escapando do sistema radial-concêntrico clássico (...) (LOPES, 2003: 125).

O projeto para a criação da vila operária em Volta Redonda, idealizado por Atilio Correa Lima, recebeu influência do projeto elaborado para a construção da Usina pela empresa Arthur G. McKee & Co. em 1941. A via central da planta da fábrica no sentido vertical, foi a que influenciou a constituição urbana da Vila Operária, ressaltando a interconectividade entre a vila e a fábrica, condição comum nas “*Company Towns*”.

O projeto da Vila Operária se iniciou pelos bairros Conforto, Vila Santa Cecília e Laranjal, que indicava a linearidade do ordenamento urbano a partir da fábrica e de forma estratificada. Lopes (2003) observa que os bairros Santa Cecília e Conforto estariam circundando o centro comercial da Vila Operária, sendo o primeiro, destinado aos técnicos e operários com especialização funcional e o segundo, abrigava os operários sem especialização. Mais ao alto, numa colina, observamos o bairro Laranjal, destinados aos engenheiros e administradores da empresa, exemplificando já no projeto inicial, a segregação sócio espacial em Volta Redonda a partir da função na usina, o que se identificava facilmente nos padrões construtivos das edificações de cada bairro.

De 1941 a 1946, os esforços estavam voltados à produção do espaço industrial e da Vila Operária, e da acomodação dos equipamentos industriais e da mão de obra oriunda de todos os cantos do país. Lopes (2003) acrescenta que a partir do segundo semestre de 1941, Volta Redonda se transformara em um grande canteiro de obras. O projeto paulatinamente saía do papel para o sítio. O autor observa que o projeto da usina e vila operária era cuidadosamente traduzido em suas linhas e pontos, em espaço construído, e, desta forma se formavam



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

alinhamentos, ruas e marcos sobre o terreno. “As formas de morar se multiplicavam” (LOPES, 2003: 86) e já era intensa a preocupação com as acomodações dos trabalhadores que se empenhavam neste primeiro esforço construtivo da usina e da vila em Volta Redonda.

No início, a CSN se via obrigada a pagar aluguéis nas redondezas, mas rapidamente começaram a ficar prontos os alojamentos de madeira (MOREIRA, 2000: 49). As primeiras acomodações oficiais da CSN eram os barracões improvisados de madeira, denominado de “Acampamento Central”, onde foram instalados também um hospital provisório, restaurantes e escolas, e um sistema de transporte coletivo, pois “as primeiras habitações definitivas só começaram a ser entregues no segundo semestre de 1943.” (LOPES, 2003: 86).

Os trabalhos de construção da criação da Vila Operária se intensificaram após 1942, Costa (1991), observa que o movimento de criação dos bairros residenciais em Volta Redonda com a função de acomodação dos trabalhadores da usina, se acentuou, e,

um após outro, foram surgindo diversos bairros residenciais em Volta Redonda, utilizados para operários da Companhia Siderúrgica Nacional, recebendo as denominações de Acampamento Central, Vila ou Santa Cecília, Porto de Areia, Acampamento Rústico, Conforto, Laranjal, Acampamento dos Índios (na Rua 60), Pedreira da 2ª frente (Três Poços), Tangerinal, Fazenda, Cicuta, Bela Vista, Monte Castelo, Jardim Paraíba, Mangueira, Laminação (COSTA, 1991: 66).

O fluxo de pessoas na cidade já era relativamente grande. Em março de 1942, segundo Lopes (2003: 89), a CSN já possuía cerca de 3.850 funcionários e a cidade era estimada em 10 mil habitantes. Neste mesmo ano, foram entregues as primeiras residências da Vila Operária, que continuava ampliando-se, conforme a evolução construtiva e produtiva da CSN. A Partir de 1945, como observa Moreira (2000), grandes transformações no cenário político do Brasil, com o fim do Estado Novo, a eleição de Eurico Gaspar Dutra e a alteração do quadro executivo da frente construtiva da CSN, com Guilherme Guinle assumindo o Banco do Brasil e Edmundo Macedo Soares e Silva indicado para o Ministério da Viação e Obras Públicas, não impediram que o sonho siderúrgico continuasse seu curso.

Vale, no entanto, frisar que em seu processo constitutivo, a CSN buscou, como entidade governamental, estabelecer uma série de políticas assistencialistas, que buscavam fixar a mão de obra no local e contribuir para a criação deste “homem novo” vislumbrado pelo governo Getúlio Vargas. Assis (2013) argumenta que “A presença marcante da CSN na esfera social durante o período de 1941 à início da década de 1960 foi estabelecida através da política assistencialista de construção e consolidação de uma forte relação de dependência paternalista de seus trabalhadores com a Companhia” (ASSIS, 2013: 77).

Os anos de 1950 a 1960 compreenderam as fases da expansão da capacidade produtiva da usina que verificamos o maior adensamento populacional. Atraídos por oportunidades de empregos, após ampla divulgação do governo, pessoas chegavam à cidade na busca de trabalho na CSN. Alguns obtinham êxito, contudo, aqueles que não conseguiam empregavam-se no setor do comércio e serviços, e acomodavam-se em áreas fora dos limites da Vila Operária, conforme





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

denominação própria dos primeiros moradores de Volta Redonda, na “Cidade Velha”.

Morel (1989) afirma que a Diretoria da CSN utilizava em seu discurso o argumento de que as práticas de reprodução da força de trabalho praticadas pela empresa, na década de 1950, perfaziam um conjunto de medidas que estavam em consonância com o que havia de mais moderno nas concepções acerca das relações de trabalho. Agiam no inconsciente dos trabalhadores, promovendo a maior produtividade e vínculo afetivo com a empresa. Ao ponto que em 1951, foi criada a Superintendência de Serviço Social e Relações Industriais, encarregada dos assuntos atrelados ao “bem estar” do trabalhador, tais como assistência médica, educacional, alimentar, habitacional e social.

A década de 1950, conforme argumenta Silva (2010), a Superintendência de Serviço Social e Relações Industriais torna-se responsável pela regulamentação do espaço urbano da vila operária, ocupando-se tanto da seleção dos empregados para a ocupação dos imóveis vagos, como sendo responsável pela troca de casas da cidade operária. Na afirmação do autor, existiam alguns critérios formais no processo de seleção para a ocupação das residências, que nem sempre eram seguidos na sua execução, abrindo precedentes.

Segundo os critérios formais para a entrega de casas, deveria prevalecer o princípio de antiguidade, e o tipo de moradia seria determinado pelas possibilidades financeiras do empregado. Para fins de classificação na lista de espera, o empregado preenchia uma ficha contendo seu nome, o cargo ocupado, seu salário e data de admissão. Listas eram organizadas, correspondendo, cada uma, a três tipos de casas de acordo com os níveis salariais. Os aluguéis eram baixos, menos de 10% dos salários. A CSN se encarregava do fornecimento de água e luz, além de pequenos reparos nas residências, cobrados com base numa tabela pré-fixada, que cobria de pequenos detalhes a reparos maiores, da colocação, desde o carro para a cortina do banheiro ou substituição do porta toalha de louça, até desentupimentos e pinturas (SILVA, 2010: 18).

Com as políticas sociais, principalmente a habitacional, a CSN oferecia, neste período, as condições ideais para a produção e a reprodução desta força de trabalho, embora trabalhasse, segundo Piquet (1998), com a capacidade de imóveis para abrigar essa mão de obra, bem abaixo de sua demanda, ou seja, do montante de empregados que demandavam este benefício social apenas uma pequena parcela conseguiria acessar o uma moradia subsidiada pela empresa.

A CSN atuou como promotora do espaço urbano de Volta Redonda pelo viés do planejamento urbano, assumindo os encargos com equipamentos e serviços urbanos (construção das casas, esgoto, água, luz, manutenção de casas, limpeza urbana, telefone) da porção destinada a construção da Vila Operária. Ocorrendo nesta fase uma maior estratificação do espaço urbano, a “cidade velha”, surge como alternativa ao déficit habitacional da CSN, e acaba por abrigar os operários menos qualificados e aqueles excluídos do benefício habitacional, e também a população sem qualquer vínculo direto com a CSN, que chegava a cidade atraída pela possibilidade de beneficiar-se do ganho social gerado pelo o empreendimento, mas nem sempre eram diretamente absorvidas por ele. Este movimento se intensifica no período compreendido entre os anos de 1947 até meados dos anos 1960.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A “cidade livre” ou “cidade velha” se desenvolveu em parte na margem esquerda do rio Paraíba e em parte na parte direita, onde se desenvolvia o centro antigo da cidade e era compreendido pela Avenida Amaral Peixoto, Av. Lucas Evangelista (no Aterrado) e Niterói (antigo Arraial de Santo Antônio), desprovida de ações da CSN, pois este era um perímetro fora da vila operária. O processo de urbanizador desta parte da cidade ocorreu aparentemente sem qualquer planejamento, se diferindo, em muito, da “cidade nova”, onde os imóveis e os aparelhos urbanos foram pensados e construídos pela CSN, que mesmo para funções inferiores, as construções eram tidas de alto padrão. Essa parte do espaço urbano de Volta Redonda foi alvo do processo de especulação imobiliária e até mesmo, em alguns casos, ocupações irregulares do solo urbano por invasão ou posse. Veremos a seguir como a emancipação do município e a mudança da relação da CSN com a cidade podem ter contribuído para diminuição do hiato existente entre cidade nova e velha.

## A EMANCIPAÇÃO DO DISTRITO, A CSN E O ESPAÇO URBANO

Com a emancipação político administrativa do distrito de Volta Redonda do município de Barra Mansa em 1954, a CSN percebe-se desobrigada de arcar com parte dos gastos em infraestrutura urbana. A administração e manutenção desta infraestrutura no espaço urbano de Volta Redonda como um todo, imputando ao município a devida responsabilidade, visto que, desde a criação da CSN em 1941 até 1954 (ano da emancipação), todos os tributos arrecadados pelo Município Barra Mansa, oriundos da CSN eram aplicados, em maior porção, no distrito-sede. A percepção da população sobre a destinação incoerente dos recursos gerados pela presença da CSN contribuiu para o fortalecimento do desejo pela emancipação, por parte da sociedade Volta-redondense da época.

O desejo emancipacionista surgia pela sensação de abandono em que se encontrava o 8º Distrito, sob o argumento de que o mesmo não recebia os 30% devidos da renda municipal que lhes eram devidos pela Lei Orgânica das Municipalidades. Esse descontentamento favoreceu a união de vários membros da sociedade Volta-redondense pela autonomia do Distrito. Na década de 1950 os planos da emancipação foram coordenados de forma mais estruturada, contando com a Loja Maçônica, profissionais liberais, políticos, comerciantes e da sociedade civil organizada.

Neste processo, conforme explicitam Fontes e Lamarão (2006), o movimento emancipacionista não se chocava com os interesses da CSN, dado que a presença de uma administração municipal local representaria uma diminuição das responsabilidades da empresa com a reprodução da força de trabalho por ela empreendida e diminuiriam seus investimentos em infraestrutura, tão importante para a rápida circulação de sua produção.

A emancipação de Volta Redonda coincide com dois planos de expansão da usina: o Plano B, que tem início em 1950 e conclusão em 1955 e o Plano C, que tem início em 1956 e conclusão em 1965. Segundo Moreira (2000), desde a implantação da usina e início da Vila Operária (Plano A 1941-1948), Volta Redonda experimentava um forte crescimento, tanto na parte da Cidade Nova, quanto na Cidade Velha, no comércio e na prestação de serviços, sobretudo em resposta ao poder aquisitivo dos trabalhadores da CSN. O que levava a empresa a incluir em seus







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

projetos de expansão da planta industrial, também expansão da vila operária. Moreira (2000) continua informando que:

A despeito da expansão da usina e o rápido crescimento das duas cidades, Volta Redonda continuava a ser o 8º Distrito de Barra Mansa. Isso significava que os tributos municipais decorrentes das atividades econômicas (...) continuavam a ser recolhidas pela Prefeitura de Barra Mansa e a ser aplicados na sede do município: os problemas de Volta Redonda, que se haviam agravado com o crescimento desordenado da parte ‘velha’, permanecia sem solução (MOREIRA, 2000: 68).

O processo emancipatório, também na opinião de Moreira (2000), representava para a CSN a diminuição das responsabilidades com a cidade e a possibilidade de redimensionar os investimentos antes gastos em infraestrutura urbana em sua atividade produtiva. O processo de emancipação foi concluído em junho de 1954 e quase um mês depois, em 17 de julho de 1954, foi criado o município de Volta Redonda. No entanto, mesmo com a criação do município, a CSN continuou a manter seus compromissos com a cidade, compartilhando a responsabilidade de cuidar da infraestrutura da cidade com a Prefeitura ainda por alguns anos. Ao ponto de “o Departamento de Serviços Gerais, da empresa, passaria a ser chamado pela população de ‘Prefeiturinha’, o que significava dizer que a CSN continuou a exercer um poder paralelo ao governo municipal” (MOREIRA, 2000: 71). Essa parceria foi institucionalizada em 1955 e garantia à CSN a isenção do pagamento dos impostos municipais em troca do fornecimento de água e serviços de bombeiros.

A emancipação foi coetânea com mudanças no cenário nacional, já que na segunda metade dos anos de 1950 houve profundas alterações na economia brasileira, principalmente no âmbito no padrão de acumulação. Ocorreu uma maior estimulação para a produção de bens de consumo duráveis e uma expressiva abertura da economia brasileira ao capital estrangeiro. O Estado por sua vez investiu maciçamente nas indústrias de base e na rede de transportes rodoviários em atendimento a demanda principalmente do setor automobilístico e das demais indústrias, a CSN implantou o plano de Expansão C da usina de Volta Redonda, que previa a produção de um milhão de toneladas de aço em 1960.

A pressão das políticas adotadas pelo governo brasileiro ao final dos anos 1950, sob o comando de Juscelino Kubitschek (1956 – 1961), com o projeto de desenvolvimento do Brasil (50 anos em 5), cuja característica foi o aumento da dívida externa e entrada de empresas multinacionais, e, apesar de aumentar a produtividade e as vendas do aço no mercado interno, não representava melhoria significativa para a CSN, pois o aço funcionou com promotor deste desenvolvimento, subsidiando a preços baixos dos materiais os projetos espalhados por todo país. Os acontecimentos deste período colaboraram para que a CSN deixasse de promover de forma planejada os espaços urbano e entregasse as casas da Vila Operária aos funcionários, por intermédio de uma empresa imobiliária sua subsidiária e os bens públicos à administração municipal, como segue:

A situação de crise foi enfrentada pela Companhia com a adoção de diversas medidas de contenção de custos, como a redução de quadros, mudanças na política de gestão da força de trabalho e arrocho salarial, contando para isso com as facilidades advindas da



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

repressão determinada pelo governo ao movimento sindical. Nesse mesmo sentido a CSN alterou sua política de distribuição de moradias promovendo através da CECISA [Imobiliária Santa Cecília] a venda de terrenos e o financiamento para a compra de material de construção e da casa própria pelos empregados, além de transferir para a Prefeitura de Volta Redonda a responsabilidade sobre seu patrimônio público (MOREIRA, 2000, 54).

Na observação de Lopes (2003) era de interesse dos funcionários da CSN a desmobilização das residências pertencentes à empresa. Esse interesse estava em consonância aos interesses dos diretores da CSN, que já no Relatório de 1953 explicitava a intenção de vendas dos imóveis existentes na cidade e a passagem dos logradouros para a administração municipal. O mesmo relatório informava que seria preciso “promover a venda dos imóveis da cidade existente, dos terrenos da futura cidade e passar à Administração Municipal o encargo da manutenção dos logradouros públicos e dos melhoramentos urbanos” (LOPES, 2003: 107). Esse conjunto de interesses resultaria na criação em 1961, do Grupo de Trabalho de Estudo das Vendas das Casas pela CSN e na criação em 1963, da Imobiliária Volta Redonda que se transformaria imediatamente na Imobiliária Santa Cecília, a CECISA, em fevereiro de 1964. A CECISA foi responsável pela efetivação das vendas das casas da Vila Operária aos funcionários e a passagem gradativa de todos os serviços de infraestrutura urbana, até então, prestados pela CSN, à administração pública Municipal.

Embora tivesse se emancipado em 1954, Volta Redonda continuou dependente da CSN no quesito infraestrutura urbana. Era possível notar “a presença da empresa na cidade, mantendo serviços até mesmo fora de seu território de domínio” (LOPES, 2003: 101), ou seja, nas áreas da cidade velha, para além dos limites da Vila Operária. Essa situação perdurou até 1968, mais de 10 anos após a emancipação de Volta Redonda, ficando a cargo da CECISA, transferir esta responsabilidade à PMVR e desta forma retirar da CSN a obrigatoriedade de manter o ordenamento urbano de Volta Redonda.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fatos históricos de formação do território de Volta Redonda/RJ pela implantação da Companhia Siderúrgica Nacional, apontados neste artigo, evidenciam que o Projeto Siderúrgico do Estado Novo foi responsável por uma inflexão sócio e produtiva, tanto na esfera nacional, quanto na esfera local. E que a imersão do Brasil nesta nova fase produtiva perpassava pelas mais modernas técnicas de planejamento produtiva, urbana e regional. Dado que a construção da usina siderúrgica e sua vila operária configurariam um desafio para a equipe de Getúlio Vargas e demandaram vários estudos técnicos que tornassem não só possível a instalação da usina, como a acomodação dos trabalhadores necessários à construção e operação da usina e facilitasse o escoamento da produção.

O planejamento urbano torna-se mais evidente quando ainda em 1940, foi solicitado ao arquiteto Atilio Corrêa Lima um projeto de urbanização para as áreas que teriam impactos imediatos com a implantação da siderúrgica, cuja demanda exigia o planejamento de habitações que acomodassem o grande contingente de pessoas que estariam comprometidas com a construção da



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

siderúrgica e da cidade. Este projeto era carregado das intencionalidades do Estado Novo de criação do novo homem e de servir como modelo de industrialização para o restante do país. A vila operária apresentaria em sua constituição preceitos racionalistas que atribuía à Volta Redonda funções urbanas bem definidas como o espaço do habitar, do trabalhar, do recrear e do circular. O projeto trouxe ainda a logicidade no ordenamento viário, na especialização do espaço urbano e o um maior domínio do cotidiano.

Deste modo, podemos dividir as ações planejadoras da CSN em períodos de maior em menor intensidade. O primeiro período - década de 1940 é a fase de maior intensidade das ações de planejamento urbano por parte da empresa, materializado na simultaneidade de construção da Usina e da Vila Operária. As mudanças políticas e econômicas do Brasil na década de 1950 e com a reestruturação produtiva da CSN, promoveram a ruptura das políticas sociais que foram propostas pelo Estado Novo e aproximavam a CSN às práticas das empresas de capital privado, marcando assim um período de média intensidade do planejamento urbano. Já a década de 1960, pode ser considerada como a fase de menor intensidade deste planejamento, pois a CSN se retira do encargo de promover o espaço urbano, porém, como principal agente econômico local, continuaria a exercer sua influência sobre as ações planejadoras no espaço urbano de Volta Redonda.

## REFERÊNCIAS

ADESG. Influência da Expansão da CSN na Comunidade. **Ciclo de Estudos sobre Segurança Nacional e Desenvolvimento**. Delegacia do Estado do Rio de Janeiro. Volta Redonda, 1971.

ASSIS, Renata Oliveira. **Usina e Cidade: Harmonia, Conflitos e Representações do/no Espaço Urbano em Volta Redonda, RJ**. Minas Gerais: Dissertação apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, na Universidade Federal de Viçosa, 2013.

ATHAYDE, J. B. de. **Volta Redonda cidade do aço: (notas históricas)**. 2ª ed. Coronel Fabriciano: Editora Rogério Bussinger, 2004.

BASTOS, Paulo Gustavo Pereira. **Moradia Operária: Permanência e contribuição a morfologia urbana em Volta Redonda**. Ummodo Projetos Editoriais. Rio de Janeiro, 2017.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base. **Revista Economia**, v. 7, n. 4, p. 239-275, 2006.

COSTA, Alkindar.. **Volta Redonda: ontem e hoje**. Edição comemorativa 50 anos. Volta Redonda: [s.n.], 2004.

COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL. Relatório. s/d.





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

\_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria – 1942 a 1970 [s.l.]

DEÁK, Csaba, SCHIFFER, Sueli Ramos. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1999.

DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano**. Curitiba: Ibpex, 2007. 177 p.

FONTES, Ângela Maria Mesquita e LAMARÃO, Sérgio T. de Niemeyer. **Volta Redonda: história de uma cidade ou de uma usina?** Revista Rio de Janeiro, n. 18-19, jan.-dez. 2006.

Disponível em: <[http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista\\_18-19/Cap-12-Angela\\_Fontes\\_Sergio\\_Lamarao.pdf](http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_18-19/Cap-12-Angela_Fontes_Sergio_Lamarao.pdf)>. Acesso em: 03/09/2018

IANNY, Otávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971.

LOPES, Alberto. **A aventura da forma: Urbanismo e Utopia em Volta Redonda**. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, 2004.

MOREIRA, Regina da Luz.. **CSN: um sonho feito de aço e ousadia**. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação CSN, 2000.

MOREL, Regina Lúcia de Moraes. **A ferro e fogo. Construção e crise da “família siderúrgica”: o caso de Volta Redonda (1941-1968)**. São Paulo: Tese de Doutorado apresentada junto ao programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo, 1989.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. O Ensino do Planejamento Urbano e Regional. **Estudos Urbanos e Regionais**, Volume 4, nº1/2 - Maio/Novembro 2002.

SANTOS, Milton. **Economia Espacial: Críticas e Alternativas** / Milton Santos; tradução Maria Irene de Q. F. Szmrecsányi. 2ªed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2003. (Coleção Milton Santos; 3).

SILVA, Eduardo Ângelo da. **“Arigós” e “Peões” na “Cidade do Aço”: Experiências Urbanas e Fabris, Cultura e Identidade de Classe (Volta Redonda – RJ, 1970-1980)**. Rio de Janeiro: Dissertação apresentada junto ao programa de Pós-Graduação em História, na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Campus Nova Iguaçu, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**CONTROLE SOCIAL NOS HOSPITAIS FILANTRÓPICOS DO COREDE NOROESTE COLONIAL/RS: UMA ANÁLISE À LUZ DA GESTÃO SOCIAL**

**SOCIAL CONTROL IN THE PHILANTHROPIC HOSPITALS OF THE COREDE NOROESTE COLONIAL/RS: AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF SOCIAL MANAGEMENT**

Vanilson Viana CARDOSO<sup>1</sup>, Airton Adelar MUELLER<sup>2</sup>

**Resumo:** Enquanto parte de pesquisa de mestrado, o presente artigo analisa o controle social no âmbito dos hospitais filantrópicos do Corede Noroeste Colonial (COREDE-NORC), no Estado do Rio Grande do Sul (RS) à luz da gestão social e da cidadania deliberativa (TENÓRIO, 1998, 2016). O propósito maior do estudo foi investigar as possíveis contribuições empíricas e teóricas desse campo de estudo, em prol das discussões que envolvem a complementação dos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), mediante atuação das organizações do Terceiro Setor (TS). Trata-se de pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa, realizada a partir de entrevistas em profundidade, com emprego da hermenêutica em profundidade (HP). Os resultados obtidos sugerem que a promoção do controle social nas organizações hospitalares enfrenta restrições, em razão das dificuldades apresentadas pelas instituições envolvidas na pesquisa em compreender esse processo enquanto fortalecedor das relações comunitárias e institucionais. Entre outros critérios analisados, verifica-se que a fragilidade da inteligibilidade da assembleia geral de associados, impacta negativamente quando se tem em vista a potencial mobilização das comunidades, em prol de decisões voltadas para o bem comum. É o caso da dificuldade no acompanhamento das políticas públicas de saúde que envolvem as organizações hospitalares, no âmbito local e regional.

**Palavras-chave:** Gestão social. Controle social. SUS. Hospitais filantrópicos.

**Abstract:** As part of a master's research, this article analyzes social control within the philanthropic hospitals of Corede Noroeste Colonial (COREDE-NORC), in the State of Rio Grande do Sul (RS) in the light of social management and deliberative citizenship (TENÓRIO, 1998, 2016). The main purpose of the study was to investigate the possible empirical and theoretical contributions of this field of study, in favor of the discussions that involve the complementation of the services of the Unified Health System (SUS), through the performance

<sup>1</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional / PPGDR/UNIJUI. Mestre em Desenvolvimento / PPGDR/UNIJUI Bolsista PROSUP/CAPES. E-mail: [vanilson.adv@outlook.com](mailto:vanilson.adv@outlook.com).

<sup>2</sup> Professor / pesquisador no Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional (PPGDR) na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI), onde coordena a Linha de Pesquisas em Políticas Públicas, Planejamento Urbano e Gestão do Território. Doutor em Sociologia pela Freie Universität Berlin, Alemanha. Mestre em Desenvolvimento Regional e graduado em Estudos Sociais/História pela Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil. E-mail: [airton.mueller@unijui.edu.br](mailto:airton.mueller@unijui.edu.br).



of Third Sector organizations (TS). This is exploratory research, with a qualitative approach, carried out from in-depth interviews, using in-depth hermeneutics (HP). The results obtained suggest that the promotion of social control in hospital organizations faces restrictions, due to the difficulties presented by the institutions involved in the research in understanding this process as a strengthening of community and institutional relations. Among other criteria analyzed, it appears that the fragility of the intelligibility of the general assembly of associates, negatively impacts when considering the potential mobilization of communities, in favor of decisions aimed at the common good. This is the case of the difficulty in monitoring public health policies that involve hospital organizations, at the local and regional level.

**Keywords:** Social management. Social control. SUS. Philanthropic hospitals.

## INTRODUÇÃO

À luz da gestão social e da cidadania deliberativa (TENÓRIO, 1998, 2016), este artigo analisa a promoção do controle social em face das atividades dos hospitais filantrópicos, em vista de que estes têm assumido o papel complementar<sup>3</sup> nos serviços de saúde do SUS (BRASIL, 2020). Busca-se analisar, se de fato há uma gestão participativa das comunidades, de acordo com o previsto pela Lei nº 8.142/1990 (BRASIL, 2020a), que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS, tanto nas ações das instituições, quanto nas atividades do poder público, quando relacionadas com as políticas públicas e programas executados pelos hospitais.

Sabioni, Ferreira e Reis (2017) entendem que existem motivações para que ocorra a participação cidadã no controle social, e esses fatores estão relacionados com um campo teórico ainda muito pouco explorado, o que exige maior aprofundamento. Gurgel e Justen (2013) explicam que o termo controle social tem várias abordagens, inclusive empregado por pesquisadores no âmbito da segurança pública, na dimensão de controle do Estado sobre a sociedade. Entretanto, assim como na análise proposta por esses autores, neste estudo a definição adotada remete à ideia de ação da sociedade sobre o Estado.

Nesse sentido, a perspectiva de ascensão, segundo Gomes (2015), sugere que o controle social esteja relacionado à responsividade e à responsabilização do Estado, em uma relação constante com a sociedade, diferente daquela eleitoral. Portanto, “tal controle pode ser empreendido de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar, como os conselhos gestores deliberativos” (GARELLI, 1983, apud GOMES, 2015, p. 904).

Em face das pesquisas sobre Planejamento Urbano e Regional (PUR), o presente estudo filia-se à definição empregada por Silva, Cançado e Santos (2017, p. 54), que “compreende o processo de aprimoramento da democracia deliberativa, mediante o ato de controlar as ações do Estado por meio do exercício efetivo da cidadania [...] é, em última instância, o estabelecimento do controle

<sup>3</sup> De acordo com o artigo 199, § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 2020), “as instituições privadas poderão participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos”.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

da sociedade sobre as ações do Estado via gestão social”.

Tendo em vista que o propósito maior deste estudo é analisar as contribuições empíricas e teóricas para a ampliação do campo de estudo do controle social, parte-se do pressuposto de que as pesquisas não devem ser limitadas à academia, mas também proporcionar a aproximação da comunidade (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017), cuja abertura pode ser incentivada mediante atuação dos grupos de pesquisa e extensões comunitárias.

Embora no âmbito dos estudos sobre gestão social, a categoria alusiva ao controle social tenha sido objeto de importantes pesquisas realizadas pelo Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania GPDeC<sup>4</sup> junto aos Conselhos Gestores da região noroeste do RS (RIBAS, 2016), (FRITZEN, 2017), (HINNAH, 2017), este estudo propôs analisar a temática a partir dos hospitais filantrópicos. Isso se justifica na medida em que são organizações que complementam o SUS, e além de atenderem ao interesse coletivo, têm suas atividades financiadas com recursos públicos.

## METODOLOGIA

Apoiada no prisma da teoria crítica, o presente estudo segue a abordagem qualitativa, de nível exploratório. Conforme Voirol (2012, p. 83), “a ciência é fundamentalmente social e condicionada por mudanças sociais”. Trata-se de buscar novas construções teóricas, com potencial de oferecer novas possibilidades de diagnósticos.

Para a obtenção dos dados necessários, utilizou-se como instrumento, a realização de entrevistas e pesquisa documental. Adotou-se entrevistas por pauta, que permite estruturação, fazendo-se perguntas diretas de forma que o entrevistado pudesse falar livremente.

Enquanto metodologia para análise dos dados obtidos, empregou-se o referencial metodológico da hermenêutica de profundidade (HP), proposto por Thompson (2011). Trata-se de um conjunto de elementos destinados ao estudo das formas simbólicas, pertinente à contextos específicos em termos de lapso histórico. Uma vez que essa conjuntura reúne os meios e condições, nos quais a simbologia é produzida, transmitida e recebida, analisa-se as definições e condições estruturais das culturas. Desta forma, as entrevistas em profundidade realizadas com os gestores dos hospitais filantrópicos, membros das comissões intergestores e conselhos de saúde, permitiu a reconstrução das diversas maneiras, com que os modos simbólicos são não apenas interpretados, mas também compreendidos, nos distintos cenários do convívio social.

O grupo de sujeitos da pesquisa é composto pelos diretores e coordenadores das organizações estudadas, distinguindo-se entre administrador, diretor executivo e presidente. De acordo com a organização administrativa e institucional de cada uma das instituições analisadas, escolheu-se o

<sup>4</sup> O GPDeC é um grupo de pesquisas constituído no âmbito do Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Desenvolvimento Regional (PPGDR), da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ).





representante com maior envolvimento nas tomadas de decisão, em especial, quanto aos processos deliberativos. Em razão disso, a caracterização dos gestores entrevistados em relação ao cargo ocupado, distingue-se de uma organização para outra, conforme tabela 1.

**Tabela 1 – Cargo ocupado pelos gestores dos hospitais filantrópicos do Corede-Norc que foram entrevistados.**

Cargo ocupado	Número de entrevistados
Presidente e contador	1
Vice-presidente e diretor executivo	1
Diretor executivo e contador	1
Administrador	1
Diretor executivo	3
Total	7

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Em relação à pesquisa documental, foram realizadas buscas em arquivos cursivos e continuados sobre os serviços de saúde hospitalar disponibilizado pelo Ministério da Saúde (MS) e Sul SES, além da consulta junto aos sistemas de informação dos órgãos de saúde.

Embora a pesquisa maior da qual este estudo é parte tenha abordado outras seis categorias definidas com base em Tenório et al. (2008), o presente artigo limita-se à discussão da categoria do controle social. Desta forma, a interpretação das entrevistas e a análise documental considerou os critérios do quadro 1, reelaborado para os objetivos do estudo, com base nos critérios desenvolvidos pelo GPDeC.

**Quadro 1 – Cidadania deliberativa: controle social e critérios de análise.**

<b>Controle social:</b> promoção do controle social nas ações dos hospitais filantrópicos, ao exercer papel complementar nos serviços do SUS; ato de fiscalização exercido pela sociedade civil sobre as ações do Estado e das instituições privadas sem finalidade lucrativa.	<b>Transparência:</b> Informações governamentais relativas às instituições hospitalares abertas aos cidadãos membros da assembleia geral, propiciando o acesso às informações, possibilitando uma maior fiscalização pelos representantes da sociedade, das atividades e do poder público.
	<b>Legitimidade Social:</b> Reconhecimento da capacidade de atuação como promotor do controle social pelos membros da assembleia geral em face do poder público.
	<b>Acompanhamento de Políticas Públicas:</b> Julgar os mecanismos de acompanhamento das políticas públicas
	<b>Instrumentos de Controle:</b> Utilização dos meios de controle governamental de forma independente.
	<b>Inteligibilidade:</b> Capacidade de perceber e compreender as informações.
	<b>Promoção do controle social:</b> Capacidade dos conselhos, comissões intergestores e assembleia geral de promover o controle social.

Fonte: Elaborado com base em Tenório et al. (2008, p. 11) e GPDeC (2016).

O campo de estudo por sua vez, concentrou-se nas instâncias decisórias dos níveis de governança dos hospitais filantrópicos do Corede-Norc. Desta forma, o lócus da pesquisa compreende a região do Corede-Norc, um dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), instituídos com a Lei estadual nº 10.283/1994 (RIO GRANDE DO SUL, 2020). A mesma norma estabelece que os Coredes possuem 6 objetivos principais, destacando-se

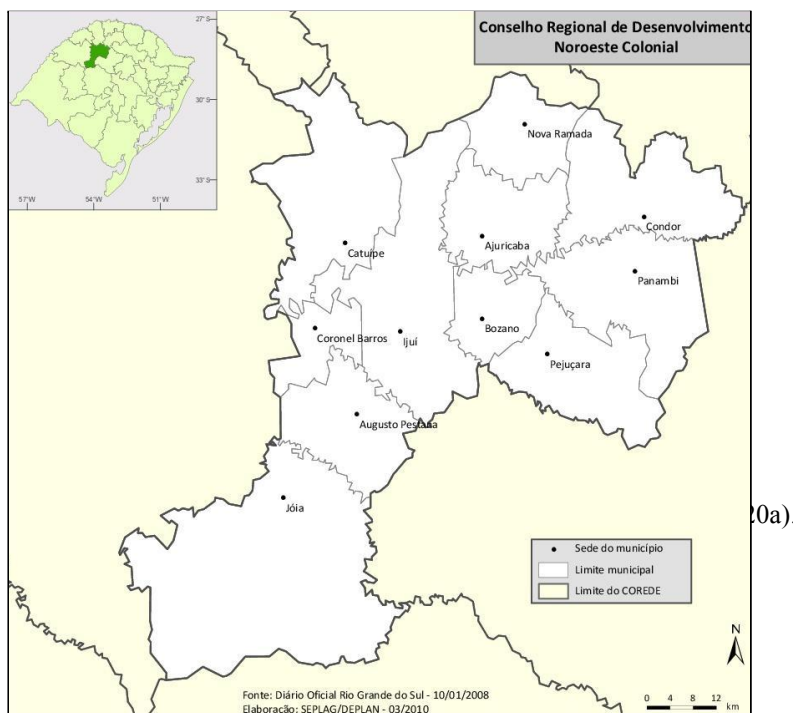




desenvolvimento equilibrado e de forma harmônica do estado como um todo, bem como o enfrentamento das desigualdades e mazelas que implicam na ausência de equilíbrio econômico e social das 28 regiões.

A região do Corede-Norc compõe-se de 11 municípios, conforme figura 1. De acordo com censo do IBGE de 2010, (BRASIL, 2020b), a população total do Corede-Norc é de 166.599. Já, a população estimada em 2016, era de 178.918 habitantes.

**Figura 1 – Mapa do Corede Noroeste Colonial.**



Fonte: Seplag (RIO GRANDE DO SUL, 2020a).

O Corede-Norc possui ao todo 8 hospitais, sendo que apenas 1 não integra o rol de instituições filantrópicas estudadas, pois detém natureza de cooperativa, com atividades de interesses econômicos, inclusive operando planos de saúde suplementar. Diante disso, ao todo realizou-se 7 entrevistas com gestores dos hospitais.

## **GESTÃO SOCIAL E CONTROLE SOCIAL NOS HOSPITAIS FILANTRÓPICOS**

A gestão social tem sido objeto de considerável número de pesquisas, em especial quando se está diante de estudos voltados para o campo da cidadania. Em que pese a relevância do tema na comunidade científica, após realizar um estudo bibliográfico; Cançado, Tenório e Pereira (2011) concluíram que não era possível definir uma origem para o termo gestão social. Para Freitas e Ferreira (2016), o conceito está em construção, pois ainda não se consolidou, o que corrobora com os primeiros autores, dado caráter *in progress* da gestão social por eles indicado. Ambos



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

autores indicam singularmente um grupo de estudiosos a destacar no campo da gestão social: Tenório (1998), França Filho (2003), Junqueira et al. (2009).

Embora existam outros estudos, Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 684) apontam para a “tendência à banalização. Nos textos pesquisados, a gestão social é entendida de diversas formas”. Dentre as situações que justificam essa conclusão está o fato de que, em algumas ocasiões a gestão social é empregada como sinônimo da gestão das Organizações não Governamentais (ONGs), desenvolvimento territorial e questões socioambientais. Isso faz com que surjam diversas interpretações sobre gestão social. Oportuno, portanto, a observação sobre a utilização do termo gestão social apresentada por França Filho (2008, apud Cançado, Tenório e Pereira, 2011, p. 684) que “[...] parece constituir nos últimos anos um daqueles termos que tem conquistado uma visibilidade cada vez maior, tanto do ponto de vista acadêmico, quanto, sobretudo, em termos midiáticos”.

Devido à grande quantidade e diversidade de utilização do termo gestão social, em especial o objeto da pesquisa que não foi necessariamente investigar densamente a origem dessa terminologia, visando evitar a ocorrência de equívoco, adota-se neste estudo a definição apresentada por Tenório (1998), o que não implica afirmar que esse seja o único estudo a respeito, tão pouco, limitar a discussão.

O conjunto teórico apresentado por Tenório (2016) baseia-se dentre outros aspectos, na dialogicidade e compartilhamento do poder nos processos decisórios entre os diferentes atores sociais. Assim, confronta a gestão social com as privatizações e desmobilização do Estado brasileiro da década de 1990, fundadas no entendimento de que as carências da sociedade e o equacionamento das necessidades básicas poderiam ser ajustadas pelo Terceiro Setor (TS). No entendimento de Tenório (2008), o mercado por si só não seria capaz de executar um papel para além do acúmulo de capital. Em razão dessa discordância, sobreveio a reflexão que apontou a cidadania como mediadora da relação entre poder público e sociedade igualmente, a democratização das relações sociais como elemento chave. Desta forma, a consecução de resultados por si só tende a ser afastada, dando lugar ao entendimento negociado.

Tenório (1998) apresentou uma discussão voltada para o centro das políticas públicas e, ao chamar a atenção para a proximidade da gestão social do ponto de vista prático e filosófico com a gestão estratégica, indagou sua viabilidade diante das sociedades democráticas e solidárias. Os estudos do autor partem do confronto entre teoria crítica e a teoria tradicional, esta segunda por procurar “estabelecer princípios gerais, enfatizar o empirismo, a verificação e identificar proposições gerais para submetê-las à prova” (TENÓRIO, 1998, p. 9). Essa abordagem está relacionada com as contribuições da Escola de Frankfurt; “na Alemanha nos anos 30, na Universidade de Frankfurt, e que discutiu a racionalidade instrumental como razão inibidora da emancipação do homem” (p. 8). Assim, a segunda teoria considerando apenas o que é aparente, sem fazer qualquer objeção as ordens sociais e “é inadequada para analisar ou entender a vida social” (TENÓRIO, 1998, p. 11), pois não permite o desenvolvimento da reflexão.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

De acordo com Habermas (1989) existem pelo menos três componentes estruturantes do mundo da vida, que é o conhecimento, a sociedade e a personalidade. Diante disso, Tenório (1998) refere-se ao paradigma teórico social como resultado da implementação da razão, baseada na consonância oriunda da ação social comunicativa, de forma que as pretensões não sejam impostas, mas resultem de um acordo alcançado comunicativamente.

Tenório (2005), ao revisitar o conceito de gestão social, chama a atenção para o fato do tema estar sendo corriqueiramente associado à gestão de políticas sociais das organizações integrantes do TS, em vez de discutir a possibilidade de uma gestão democrática e participativa, como o próprio já sugeriu (TENÓRIO, 1998)

Contemporaneamente, importante estudo desenvolvido por Salgado et al. (2019, p. 829), aponta que “a forma como os autores da gestão social utilizam o conceito de cidadania deliberativa no Brasil converge para o modo como o conceito é utilizado nas obras de Habermas, isto é, como sendo um tipo de cidadania embasado em um estilo político específico”.

Ao enfatizar o processo de democratização brasileira e a institucionalização dos espaços de deliberação participativa, Kronemberger (2016) aprofunda os estudos sobre gestão social a partir dos conselhos gestores<sup>5</sup>. Explica a autora que da reforma sanitária<sup>6</sup> emanaram as diretrizes de participação da sociedade na gestão de políticas públicas ao destacar pelo menos quatro conselhos de políticas públicas institucionalizados após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) (BRASIL, 2020), sendo eles: saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente.

Gohn (2007) apresenta os conselhos com base em três grupos: Aqueles criados pelo próprio poder executivo, os de origem popular e os institucionalizados. Este último compreendendo os conselhos gestores de programas governamentais, bem como os de políticas públicas adotadas no equacionamento de necessidades básicas, como educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, além da saúde.

Em se tratando dos conselhos municipais, dentre as limitações, Kronemberger (2016), assinala a atuação autoritária dos representantes do Estado, a fragilidade associativa da população, bem como a resistência dos representantes do poder público, que tendem a não compartilhar o poder que lhes é conferido, deixando de legitimar as decisões que são tomadas. A autora também aponta entraves quanto a infraestrutura e estrutura organizativa, a maquiagem de processos deliberativos mediante meras consultas e a burocratização.

Com essas considerações teórico epistemológicas acerca da gestão social, nas seções seguintes

<sup>5</sup>A lei nº 8.142/1990 ao dispor sobre a participação da comunidade na gestão do SUS, definiu instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo a ser composto por representantes do governo, prestadores de serviço, bem como profissionais de saúde e usuários, no âmbito municipal estadual e nacional (BRASIL, 2020a).

<sup>6</sup> Movimento “que reuniu atores diversificados em uma batalha política pelo reconhecimento da saúde como direito social, pela universalização do acesso aos serviços de saúde e pela integralidade da atenção à saúde” (MONTEIRO; KRONEMBERGER, 2007).





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

são analisados os resultados obtidos com a pesquisa de campo, em especial, a análise das entrevistas realizadas com os gestores dos hospitais envolvidos no estudo, tendo como foco a categoria do controle social.

## ASSEMBLEIA GERAL ENQUANTO ESPAÇOS DE ESTUDO DO CONTROLE SOCIAL NOS HOSPITAIS FILANTRÓPICOS

Embora o campo de estudo da gestão social esteja em crescente desenvolvimento (PERES Jr.; PEREIRA, 2014), há desafios e oportunidades que apontam a cidadania deliberativa na concepção habermasiana, como importante mecanismo em prol da consolidação desse campo de estudo (SALGADO, et al., 2019). Assim, acredita-se que também seja oportuno apresentar possíveis inter-relações existentes entre atores cujos espaços de atuação são potencialmente favoráveis à análise da gestão social.

Considerando isso, nesta seção são apresentados os principais aspectos envolvendo a assembleia geral de associados, enquanto espaço que também pode ser considerado privilegiado para a promoção do controle social junto aos hospitais filantrópicos. Tal constatação decorre dos resultados obtidos com as entrevistas realizadas, juntamente com a análise documental.

De acordo com o Código Civil Brasileiro (CC), a assembleia geral de associados é a instância máxima de deliberação em uma organização dotada de natureza jurídica de associação privada, como é o caso de ambos os hospitais estudados. Embora seja comum estabelecer certo grau de autonomia aos gestores das organizações associativas, o estudo revela que é mediante a assembleia geral que os sujeitos, em regra, podem exercer o direito de voto, manifestação formal e até candidatar-se para um cargo de direção, eleito pela maioria dos associados.

Em vista disso, com base na abordagem da gestão social (TENÓRIO, 1998, 2005, 2016), a articulação de interesses dos cidadãos, que em dado momento resultou na fundação de uma associação, cujo propósito é promover ações em prol do atendimento das necessidades básicas da população, como é o caso da saúde, não pode obstar com o incentivo decorrente das políticas públicas, ou da descentralização de atividades cuja responsabilidade direta é do Estado (TENÓRIO, 2008).

Dependendo das disposições estatutárias, podem haver instituições que estejam mais abertas para participação da comunidade em geral, como por exemplo permitir que não associados participem das reuniões e formulem perguntas, inclusive propostas. Entretanto, a garantia da livre associação para fins não ilícitos, conforme assegurada pela legislação, denota que a cidadania deliberativa está condicionada mais enquanto exercício do que liberdade para implementação. Por conseguinte, a supremacia de um sistema instrumental (HABERMAS, 1968), seria prejudicial ao agir comunicativo.

Diante disso, o estudo realizado nos hospitais filantrópicos, permite avaliar o controle social não apenas do ponto de vista dos espaços formalmente constituídos para este fim, mas também a partir da própria assembleia geral de associados. Ocorre que estes espaços são constituídos a





com a mobilização de sujeitos, que entre si firmaram e redefinem constantemente consensos, cujo propósito é o atendimento de um interesse coletivo.

Dentre as diretrizes do SUS (BRASIL, 2020a), está a participação da comunidade, o que supõe além dos conselhos gestores, a formação de organizações representativas, a exemplo, em tese, das associações hospitalares estudadas. Portanto a assembleia geral seria um espaço para reunião dessa força representativa, e não apenas de nomeação de atores atuantes na própria prestação de serviços (DRAIBE, 1993).

Enquanto instância máxima de deliberação nos hospitais estudados, sugere-se também que as assembleias gerais sejam importantes espaços para verificação da abertura em face da participação das comunidades nas discussões de interesse coletivo. É possível avaliar, por exemplo, se instituição proporciona, estimula e deseja a participação dos diferentes representantes na sociedade nesse espaço de discussão e deliberação. Da mesma forma, se os canais de difusão são empregados com tal finalidade, ou apenas como mera ferramenta de cumprimento das formalidades de convocação (publicação de editais), conforme será melhor analisado na seção seguinte.

## CONTROLE SOCIAL NA PERCEPÇÃO DOS GESTORES DOS HOSPITAIS FILANTRÓPICOS

Nesta seção analisa-se, a partir dos critérios apresentados no quadro 1, a promoção do controle social em face das atividades dos hospitais filantrópicos, em vista de que desempenham papel complementar nos serviços de saúde do SUS. Buscou-se com isso, analisar se de fato há uma gestão participativa das comunidades, de acordo com o previsto em lei (BRASIL, 2020a), tanto nas ações das instituições, quanto nas atividades do poder público, quando relacionadas com as políticas públicas e programas executados pelas organizações hospitalares.

Com o objetivo de preservar a identidade dos gestores entrevistados, será utilizada a abreviação gestor de hospital filantrópico (GH), diferenciando-os, com o acréscimo de algarismos indo-arábicos, respectivamente GH1 a GH7.

O primeiro critério, compreende a **transparência** das informações de natureza pública, que por sua vez orientam as discussões e deliberações dos hospitais filantrópicos. Trata-se da interação dessas instituições com as políticas públicas e programas definidos pelo poder público, em relação aos serviços hospitalares do SUS.

Verifica-se, que em geral os hospitais têm acesso às informações governamentais, do mesmo modo que os principais mecanismos são os portais da transparência, base de dados e relatórios disponibilizados pelos entes públicos. Munidos destas informações, os gestores destacam que as instituições analisam novas propostas e discutem com os quadros diretivos, assembleia geral e em sendo o caso, com o gestor local do SUS, além de consultar o Comus e buscar posterior aprovação na CIR ou CIB.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Em razão da complexidade da rede SUS, da diversidade de prestadores e entes públicos envolvidos, em alguns casos é comum surgir distorções sobre as informações e procedimentos adotados. Isso resulta no beneficiamento de parte dos hospitais, em detrimento de outros, conseqüentemente, afastando a isonomia entre os municípios, regiões e cidadãos. Trata-se de uma necessidade para sobrevivência do hospital, bem como para a ampliação dos serviços quando a comunidade manifesta carências, além da captação de recursos e adesão aos novos programas definidos em normas do MS.

Sempre tem que estar atento a áreas que o governo está colocando serviços novos, novas políticas, então tem que estar atento para agregar. Não tem como ter um hospital em uma estrutura três vezes maior do que essa sem ter serviços ofertados. É uma obrigação ter serviços é também uma questão de viabilizar a estrutura, então a gente está sempre atenta e introduzindo novos serviços (GH7).

O reconhecimento da capacidade de atuação como promotor do controle social, é passível de análise tanto em face do poder público, como a partir do ambiente interno dos hospitais filantrópicos, ou seja, da assembleia geral de associados. Essa legitimidade, embora pareça óbvia, exige que os membros representantes da sociedade, se reconheçam como sujeitos protagonistas do controle social, em proveito da população beneficiada com as atividades das instituições hospitalares.

Em vista desse reconhecimento, a análise do critério da **legitimidade social** sugere que os hospitais se submetem em regra à avaliação do Comus, apesar dos gestores entenderem necessária a abertura de outros canais para a participação cidadã. Muito embora as contas sejam disponibilizadas para a comunidade em geral, não há uma instância firmada no âmbito das instituições, com o intuito de promover o controle social.

Verifica-se nesse critério, que o controle social não é visto pelos gestores como uma prática existente. Conforme destaca o gestor GH1, os direitos dos cidadãos em relação à saúde são claros, *“é um direito de todos, dever do Estado [...], mas a gente sabe que não está sendo assim”*. Nesse sentido, os gestores são reconhecidos pelo trabalho assistencial promovido na comunidade, ao passo que a aplicação eficiente dos recursos, quando há, limita-se avaliação técnico-gereencial nos setores internos das organizações, prejudicando os mecanismos viabilizadores da transparência.

O acompanhamento das políticas públicas, bem como a divulgação das análises é um critério relevante para o controle social, na medida em que fornece subsídios para os potenciais atores. Apesar disso, alguns gestores (GH1, GH2) informam que infelizmente não há um processo de acompanhamento das políticas públicas contratualizadas entre os hospitais e o SUS, exceto o procedimento executado pela equipe de profissionais técnicos da Coordenadoria Regional de Saúde (CRS), no que se refere ao atingimento das metas. Portanto, a CIR não é entendida como uma instância de acompanhamento eficaz.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A gente divulga em rádio, entrevistas, “[...] desde a parte de dificuldade de repasse de recursos, assim como também quantitativos e serviços novos implementados e comissões internas. Tudo o que acontece tem uma repercussão muito grande junto com a comunidade, as pessoas gostam de saber, querem saber, tanto a imprensa quanto o cidadão” (GH4). Os cidadãos, portanto, tomam conhecimento dos programas executados pelos hospitais mediante relatórios, informativos e entrevistas concedidas pelos dirigentes na imprensa local e regional, que, entretanto, não são apresentados com regularidade.

Internamente algumas organizações hospitalares dispõem de comissão responsável por monitorar a execução dos programas, e em razão da visibilidade que os hospitais podem ter na comunidade local e regional, eventualmente, ocorre a divulgação dos resultados na imprensa com abrangência em toda a região. A intenção na maioria das vezes, é tornar público as dificuldades da instituição.

**Instrumentos de controle**, referem-se aos meios empregados pelos hospitais filantrópicos para a promoção do controle social, seja mediante a atuação dos conselhos e comissões intergestores, ou de outros mecanismos que permitam aos cidadãos acompanhar o andamento das atividades de interesse público, bem como dos programas fomentados pelo poder público.

Desconhece o gestor GH1, qualquer ação de controle social que tenha sido implementada no âmbito do hospital no decorrer dos últimos 18 anos em que está na gestão. Em alguns casos, já se discutiu sobre a possibilidade de criação de um conselho gestor, com poder de deliberação.

O que se verifica nesse critério, é que a assembleia geral de associados e respectivas instâncias diretivas, parecem restar sucumbentes na grande maioria das instituições estudadas. Há uma espécie de limitação das discussões e deliberações, aos níveis estratégicos de gestão. Embora o Comus seja citado unanimemente pelos gestores como um espaço privilegiado para o controle social, resta indagar o papel dos associados, diante da representatividade comunitária. Essa questão fica mais visível quando um dos gestores (GH2) aponta que já houveram tentativas de criar um conselho gestor, mas como retiraria a prerrogativa de decisão dos diretores, acabou gerando conflito e a proposta sendo abandonada.

A capacidade que os atores possuem de perceber e compreender as informações, é avaliada com base no critério da **inteligibilidade**. Neste critério analisam-se as informações disponibilizadas e acessadas pelos hospitais, se são compreendidas pelos membros das instâncias de decisão. Em geral, os membros do Comus compreendem as informações disponibilizadas, principalmente quanto as prestações de contas e relatórios de gestão. No entanto, o legislativo municipal também exige em algumas ocasiões esclarecimentos de parte do hospital, em especial sobre a aplicação dos recursos financeiros repassados pelo município.

A inteligibilidade dos atores envolvidos nos processos decisórios das instituições filantrópicas esbarra na complexidade dos processos de contratualização e organização da rede de serviços hospitalares. Apesar disso, destacam os gestores que as discussões em geral resultam em entendimento. Para facilitar esse processo, alguns hospitais (GH2), procuram detalhar os



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

relatórios, evitando questionamentos em face da publicidade. Outro (GH4), refere-se que o principal implicador é a ausência de conhecimento dos membros diretores e associados sobre a gestão de serviços de saúde, pois a maioria advém de outras atividades profissionais. A constituição de conselhos consultivos, organizados por áreas técnicas, seria uma alternativa para esse problema (GH7), pois permite aos atores inteirar-se previamente dos assuntos, para então opinar e avaliar a pauta.

O último critério, versa sobre a capacidade dos hospitais em **promover o controle social**, muito embora em caráter incipiente. Ao se analisar o modo de intervenção dos membros da assembleia geral, bem como dos conselhos diretivos, eleito pelo quadro associativo, verifica-se que em alguns casos (GH1) os membros da assembleia geral pouco intervêm nas reuniões, prejudicando com isso a promoção do controle social nesses espaços.

Há por parte de pessoas não associadas, conforme relatam alguns gestores, questionamentos que denotam um potencial ganho para o interesse coletivo, que por outro lado, carecem de atenção e inclusão, em vez da repulsa. Quando ocorre, a intervenção dos membros da assembleia geral se dá mediante duas situações: uma delas é quando os atores se manifestam com o intuito de avaliar e fiscalizar as atividades do hospital; a outra, quando atuam tão somente para se certificar de que não há nada de irregular.

Eles vêm para verificar e fiscalizar realmente, ver como funciona, às vezes acontece o seguinte, alguém apita alguma coisa lá, o cara já vem com um objetivo específico de chegar para ver o que realmente está acontecendo (GH2).

Não existe uma vontade específica de um ou de outro membro. Existe um objetivo maior, objetivo comum para que efetivamente os serviços seja prestado para a comunidade (GH6).

A promoção do controle social nos hospitais filantrópicos como visto, pode ser avaliada positivamente, embora haja restrições alusivas à compreensão desse processo, enquanto instrumento de transparência, capaz de fortalecer as relações comunitárias e institucionais.

Enquanto potencial protagonista do controle social, o conselho fiscal<sup>7</sup> é apontado (GH5, GH6), como a instância mais atuante no interior das instituições, no que tange a formulação de propostas, avaliações e intervenções voltadas para o ajustamento de carências identificadas nas organizações, em proteção dos objetivos estatutários e interesses coletivos.

Em vista dessa lacuna teórico-epistemológica, é que eventualmente podem divergências de entendimentos. Nesse sentido, estudos contemporâneos a Tenório (1998), como Bernardes et al. (2010), têm aderido às correntes que direcionam os desafios do TS, inclusive dos hospitais

<sup>7</sup> O conselho fiscal é definido em ambos os estatutos dos hospitais filantrópicos estudados, como um órgão de deliberação autônomo, eleito pela assembleia geral de associados. A principal função é prestar parecer sobre o balanço geral da instituição, apresentado pelo tesoureiro, além de examinar os arquivos da secretaria financeira e contábil, bem como os livros e documentos da tesouraria, convocar a assembleia geral para comunicar eventuais faltas graves identificadas, participar das reuniões da diretoria, dentre outras atribuições.







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

filantrópicos, unicamente para o campo da gestão estratégica. Assim, atribuem como causa para as dificuldades enfrentadas pelas instituições de saúde filantrópicas a má gestão dos recursos, a adoção de processos administrativos e operacionais ultrapassados, tudo mediante o ponto de vista estratégico. Outro aspecto divergente é a centralização do processo de tomada de decisão que, segundo Bernardes et al. (2010) deve restringir-se ao grupo político, equipe médica e dirigentes, limitando assim a promoção do controle social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se que há muito para ser discutido e produzido cientificamente sobre gestão social, se levado em conta os possíveis recortes e cenários de análise. No presente estudo foi possível identificar um conjunto de contribuições à essa abordagem, que podem ser obtidas com o emprego da categoria do controle social, tendo como aplicação o contexto dos hospitais filantrópicos. Também é pertinente a ampliação das investigações para outras relações organizacionais, inclusive em face dos diferentes colegiados envolvidos (Comus, CIR, CIB).

Com o estudo realizado, verificou-se que o controle social sobre as ações dos hospitais filantrópicos, ao exercer papel complementar aos serviços do SUS, decorre da gestão participativa e fiscalizatória da sociedade sobre as ações, não apenas dessas instituições, mas também do próprio Estado.

Alusivo à transparência, identificou-se que os hospitais acessam em geral as informações governamentais mediante a base de dados e relatórios disponibilizados em sites oficiais dos governos. Tais conteúdos são utilizados como subsídio na discussão e avaliação das propostas posteriormente contratualizadas e/ou renovadas com o gestor do SUS.

Referente a legitimidade social, os hospitais apostam nos conselhos municipais de saúde, enquanto espaço favorável a promoção do controle social, apesar disso entendem oportuno a abertura de outros canais para a participação cidadã.

O acompanhamento de políticas públicas relacionadas aos serviços hospitalares pelos cidadãos em geral, é realizada a partir dos relatórios, informativos e entrevistas concedidas pelos dirigentes na imprensa local e regional.

Os instrumentos de controle organizados de forma independente em especial a partir da assembleia geral dos associados e instâncias diretivas, restam ausentes no âmbito de atuação dos hospitais filantrópicos estudados.

Embora tenha-se registrado um caso em que houve a tentativa de criação de um conselho gestor, a proposta foi dispensada diante do receio de redução da alçada dos membros da diretoria de associados. A inteligibilidade dos atores envolvidos nos processos decisórios, esbarra por sua vez, na complexidade dos processos de contratualização e definição da rede de serviços hospitalares do SUS, bem como na compreensão sobre os processos adotados pelas respectivas instâncias governamentais financiadoras. Em prol de atenuar isso, apontam alguns gestores que o





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

detalhamento dos relatórios afasta a ocorrência de questionamentos, do mesmo modo que a construção de conselhos consultivos, mostra-se como medida benéfica para o aperfeiçoamento da capacidade de compreensão dos atores.

Entre os motivos mais recorrentes, pode-se considerar que a promoção do controle social sofre restrições em razão das dificuldades apresentadas por algumas instituições em compreender esse processo enquanto fortalecedor das relações comunitárias e institucionais. O conselho fiscal, conforme definido no estatuto social das instituições, mediante apoio dos departamentos técnicos, revela-se a instância mais atuante, em relação as avaliações e intervenções com vistas a corrigir deficiências operacionais identificadas nas instituições, em especial a redução de custos. Isso indica que uma maior abertura para a participação cidadã ocorreria diante das limitações de recursos, mais enquanto mecanismo estratégico para superação de adversidades do que abertura ao controle social, já que como visto, a própria assembleia geral (órgão de deliberação máxima), também tem sua atuação prejudicada em razão da pouca inteligibilidade.

A gestão participativa e conseqüentemente o controle social em relação ao SUS, devem ser considerados não apenas enquanto prerrogativa legal, mas também como mecanismo de apreensão e participação cidadã nos processos decisórios. Diante disso, o que se constatou neste estudo, é que hospitais filantrópicos detêm limitações de ordem ontológica, que impedem a implementação dessa prática.

## REFERÊNCIAS

BERNARDES, Jaime Gil et al. Gerenciamento de hospitais filantrópicos: confronto entre a técnica médica, o poder político e a administração hospitalar. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 7, 2010. Anais Eletrônicos... Resende: AEDB, 2010.

Disponível em:

<[http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos10/237\\_Gerenciamento%20de%20Hospitais%20Filantr%C3%B3picos%20-%20SEGET.pdf](http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos10/237_Gerenciamento%20de%20Hospitais%20Filantr%C3%B3picos%20-%20SEGET.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2020.

\_\_\_\_. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm)>. Acesso em 10 ago. 2020a.

\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do censo demográfico 2010**.

Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=43&dados=0>>.

Acesso em: 10 ago. 2020b.

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





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

DRAIBE, Sonia M. **O Welfare State no Brasil**: características e perspectivas. São Paulo: Unicamp, 1993.

FRANÇA FILHO, G. C. Gestão Social: um conceito em construção. In COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 9, 2003, Salvador. **Anais...** Salvador: CIAGS, 2003. 1 CD ROM.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; FERREIRA, M. A. M. Gestão social como projeto político e prática discursiva. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 2, abr./jun. 2016.

FRITZEN, Adriano. **Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Celeiro**. 2017. 209f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí.

GOHN, M. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, nº 4, out./dez. 2015.

GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 357-378, mar./abr. 2013.

HABERMAS, Jürgen. Técnica e ciência como ideologia. Lisboa: Edições 70, 1968.

\_\_\_\_. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HINNAH, Daniel. **Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Noroeste Colonial**. 2017. 105f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí.

JUNQUEIRA, L. A. P. et al. Parcerias e redes sociais: a busca pela gestão social eficaz - um estudo de caso. In ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 3, 2009, Juazeiro/Petrolina. **Anais...** Juazeiro/Petrolina: UNIVASF, 2009. 1 CD ROM.

KRONEMBERGER, T. S. Os conselhos municipais na prática: quais limitações? In: TENÓRIO, Fernando Guilherme; KRONEMBERGER, Thais Soares. (Org.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p. 231-255.

MONTEIRO, M. G.; KRONEMBERGER, T. S. Descentralização e participação social no sistema público de saúde. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: Anpad, 2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B2652.pdf>>.





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

PERES Jr., M. R.; PEREIRA, J. R. Abordagens teóricas da gestão social: uma análise de citações exploratória. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 12, nº 2, abr./jun. 2014.

RIBAS, Taciana Angélica M. **Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Missões**. 2016. 167f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994**. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12666](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666)>. Acesso em: 10 ago. 2020.

\_\_\_\_. Secretaria de planejamento, governança e gestão (Seplag). **Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs**: Mapa do Corede Noroeste Colonial. Disponível em: <<http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/upload/arquivos/201611/25155746-mapa-corede-noro-estecolonial-2010.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2020a.

SALGADO, R. J. S. R. Cidadania deliberativa e gestão social: revisão sistemática de literatura no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, ed. esp. nov. 2019.

SAMBIONI, M.; FERREIRA, Marco A. M.; REIS, A. O. Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 16, nº 1, jan./mar. 2018.

SILVA, S. R.; CANÇADO, A. C.; SANTOS, J. C. Compreensões acerca do conceito de controle social. **Desenvolvimento em questão**, v. 15, n. 41, out./dez. 2017.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de administração pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

\_\_\_\_. **Um espectro ronda o terceiro setor**: o espectro do mercado. 3 ed. Ijuí: Unijuí, 2008.

\_\_\_\_. **Uma alternativa**: gestão social. Ijuí: Unijuí, 2016.

\_\_\_\_. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em questão**, v. 3, n. 5, jan./jun. 2005, p. 101-124.

\_\_\_\_; Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2008. **Anais eletrônicos...** Salvador: ENAPEGS, 2008. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG569.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

THOMPSON, J. B. Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

VOIROL, O. Teoria crítica e pesquisa social: da dialética à reconstrução. **Novos estudos**,  
CEBRAP, [s. v.] n°. 93, jul. 2012



OBSERVADR





**ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**A CENTRALIDADE DA CIDADE DE CRUZ ALTA NA REGIÃO DO COREDE DO ALTO JACUÍ: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS FLUXOS DE ESTUDANTES DO ENSINO SUPERIOR**

**THE INTERDEPENDENCE OF A MIDDLE-SIZED CITY OF COREDE ALTO JACUÍ: A CONTEXT OF A COMMUNITY INSTITUTION OF HIGHER EDUCATION**

Vinicius de Camargo MACHADO<sup>1</sup>, Rogério Leandro Lima da SILVEIRA<sup>2</sup>

**Resumo:** Esse trabalho procurou verificar a interrelação de Cruz Alta, entendida neste estudo como uma cidade média, pertencente a divisão geográfica do COREDE Alto Jacuí, e suas relações com os demais municípios que o compõem, objetivando validar variáveis que justifica-se a aparente centralidade da dinâmica do município de Cruz Alta quando comparada com os demais. Para tanto, o trabalho foi organizado em cinco partes, introdução, a centralidade das cidades médias em suas regiões de influência, a região do Alto Jacuí e a cidade de Cruz Alta: uma breve caracterização, a centralidade de Cruz Alta na região através do ensino superior e as considerações finais. Oportuno destacar, que após a sistematização dos dados da pesquisa foi possível apurar algumas considerações conclusivas que confirmam a centralidade de Cruz Alta na interrelação com os demais municípios, pelo menos sob as variáveis e perspectivas utilizadas. Destaca-se o predomínio em termos de temporalidade de existência, com mais de cem anos, foi o município de origem de sete dos treze outros municípios, Produto Interno Bruto (PIB), Valor Adicionado Bruto (VAB) que analisado sob o prisma dos serviços, resultou em sinalizar grande participação relativa, uma substancial população, três vezes superior ao segundo município mais populoso do conjunto observado, uma grande extensão de área, superior a 1.300 km<sup>2</sup>, sendo o único município a apresentar uma extensão superior a 1.000 km<sup>2</sup>. Por fim os estudantes da Universidade de Cruz Alta na sua totalidade, dos anos/semestre analisados demonstraram ser extremamente significativos para a instituição e por conseguinte para Cruz Alta.

**Palavras-chave:** Cidade média. COREDE Alto Jacuí. Cruz Alta. UNICRUZ.

**Abstract:** This work sought to verify the interrelation of Cruz Alta, understood in this study as a middle city, belonging to the geographical division of COREDE Alto Jacuí, and its relations with the other municipalities that compose it, aiming to validate variables that justify the apparent centrality of the dynamics of the municipality of Cruz Alta when compared with the others. For that, the work was organized in four parts, introduction, the conceptual perspective of the medium cities, the flow of students in COREDE Alto Jacui and the final considerations. It is

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR, Universidade de Santa Cruz do Sul - RS – UNISC. Bolsista CAPES. E-mail: [viniciuscmachado@mx2.unisc.br](mailto:viniciuscmachado@mx2.unisc.br).

<sup>2</sup> Doutor – Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR, e professor do Departamento de Ciências, Humanidades e Educação, Universidade de Santa Cruz do Sul - RS – UNISC. E-mail: [rlls@unisc.br](mailto:rlls@unisc.br).





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

worth pointing out that, after systematizing the data of the brief survey, it was possible to establish some conclusive considerations that confirm the centrality of Cruz Alta in the interrelation with other municipalities, at least under the variables and perspectives used. It should be noted that the predominance in terms of existence of more than 100 years was the municipality of origin of seven of the thirteen other municipalities, Gross Domestic Product (GDP), Gross Value Added (GVA) that analyzed from the prism of services, resulted in a large relative participation, a substantial population, three times superior to the second most populous municipality of the whole observed, a great extension of area, superior to 1,300 km<sup>2</sup>, being the only municipality to present an extension of more than 1,000 km<sup>2</sup>. The students of the University of Cruz Alta, in their totality, of the years / semester analyzed proved to be extremely significant for the institution and therefore for Cruz Alta.

**Keywords:** Middle City. COREDE Alto Jacuí. High Cross. UNICRUZ.

## INTRODUÇÃO

Esse artigo propõe verificar a relação existente da cidade de Cruz Alta-RS como intermediária da dinâmica regional, sendo que o “recorte” geográfico considerado foi a do Conselho Regional de Desenvolvimento do Alto Jacuí (COREDE Alto Jacuí).

O conceito de cidades médias embora geralmente remeta a perspectiva de tamanho, ou seja da extensão territorial e do aglomerado, não necessariamente foi a variável considerada neste trabalho, o que foi adotado está relacionado com a perspectiva de intermediação, onde a cidade de Cruz Alta – RS representa através dos seus diferentes fluxos um papel preponderante para as diversas relações entre as demais cidades.

O artigo está organizado em quatro seções, após essa breve introdução, foi realizado o resgate teórico de alguns dos conceitos de cidades médias, desenvolvendo a perspectiva, a centralidade das cidades médias em suas regiões de influência. Posteriormente foi caracterizado brevemente a região do COREDE Alto Jacuí e a cidade de Cruz Alta, subdividindo a seção em caracterização do COREDE Alto Jacuí e caracterização de Cruz Alta. Já na seção que segue foi verificado a centralidade de Cruz Alta na região através do ensino superior.

Ainda, com o intuito de deixar mais evidente o predomínio como uma cidade média, de interrelação com as demais, a exemplificação tem como *mote* principal o fluxo de estudantes da Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ) em um espaço temporal dos anos de 2017 a 2019, considerando apenas o primeiro semestre de cada um dos anos, além de outras características que serão destacadas de forma a complementarem a argumentação do estudo. Ou seja, o papel da cidade de Cruz Alta – RS como uma cidade média no contexto territorial da região do COREDE Alto Jacuí.

## 2 A CENTRALIDADE DAS CIDADES MÉDIAS EM SUAS REGIÕES DE INFLUÊNCIA

A reflexão do papel das cidades médias em contexto com o espaço regional, ou a sua dinâmica



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

sempre estiveram pautadas pelo tamanho e seu papel relevante, no sentido de referência para as demais cidades pequenas que constituem o entorno dessa cidade referência. Por sua vez essa cidade que proporciona um ponto de recepção de diferentes demandas das cidades pequenas, acabam por gerarem diferentes fluxos inter-relacionais o que estabelece um grau de centralidade na condução dos processos de desenvolvimento dessas regiões. É necessário diferenciar a abordagem entre cidades médias e cidades de porte médio, o que Sposito deixa claro ao referir-se da adoção do termo cidade média em detrimento da outra:

“[...] adotamos a expressão **‘cidades médias’ como aquelas que desempenham papéis de intermediação no âmbito de sistemas urbanos simples ou complexos**, o que as distingue das ‘cidades de porte médio’, que são aquelas, assim classificadas, em função de um tamanho demográfico, que, num determinado país, é considerado como médio segundo esta ou aquela classificação ou tipologia [...]”. (SPOSITO ,2010, p.52, grifo nosso).

Mas as cidades médias não se caracterizam apenas pelo seu tamanho populacional, embora tenha sua relevância, relaciona-se também a suas funções e principalmente, ao papel que desempenha na rede urbana regional, nacional e internacional. Essa perspectiva de não considerar apenas o porte populacional, é uma posição que há muito o Brasil já adota, desde meados dos anos de 1970 na ocasião da elaboração das políticas e programas de desenvolvimento, que tinham nos nós da rede urbanas, a base nas cidades médias. (BRANCO, Ano, p.2) citando (SOUZA 1999, PONTES 2001, TOLOSA 2001, AMORIM e SERRA 2001, STEINBERGER e BRUNA 2001).

É bem verdade que houve um arrefecimento nas políticas públicas que materializam ou estabelecem a perspectiva mais ampla da conceituação de cidades médias, indo além do porte populacional, considerando também a centralidade, a hierarquia urbana, a extensão física, as características funcionais e o tamanho econômico.

Com o advento da globalização que alterou significativamente o processo produtivo, e dessa forma a dinâmica dessa produção das cidades, a inserção de uma sociedade em rede, volta-se a ressaltar a importância do território e da urbanização, que mesmo com ressalvas conforme Branco (2006, p.3) “(...) apesar de acentuar o poder de polarização das grandes aglomerações urbanas (VELTZ 1996, SOUZA 1995, CASTELLS 1996, SOJA 1993 e 2000, SASSEN 1991), atinge toda a rede urbana e recoloca em evidência as cidades médias, a partir de meados da década de 1990 (...)”.

Segundo Branco (2006, p.3) citando Amorim e Serra (2001:4), partem do princípio de que as cidades médias desempenham funções específicas no sistema urbano e que espelham diferentes modos de produção em suas etapas, em cada fase deste sistema. Definem características, as quais consideram fundamentais para o que entendem como sendo cidades médias, estas são: a de articuladoras privilegiadas nos eixos ou corredores de desenvolvimento; a atuação de poder exercido nos sistemas de redes regionais ou nacionais; e o fator de sucesso na localização de tecnopólos.

Ainda, dentro das várias matizes conceituais de cidades médias, consta as contribuições de Sanfeliu e Torné (2004, p.3-7) que atribuem a nomenclatura de cidades intermediárias, aquelas



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

que tem na articulação e no papel estratégico o seu diferencial enquanto vetor dinâmico em uma escala regional, nacional e internacional. Dessa forma dão uma menor importância ao aspecto demográfico, e atribuem como cidades intermediárias as que possuem as seguintes características: a) centros que oferecem bens e serviços mais ou menos especializados para a sua área de influência; b) centros que constituem nós articuladores de fluxos; c) centros onde se localizam sedes de governos local e regional. (BRANCO, 2006, p.4).

Já para Faria (2019, p. 33), chamar de cidades intermediárias é o mais apropriado, pois trata-se de cidades que ocupam a posição de mediação de fluxos regionais, de intermediação entre o povoado e a grande cidade. Ainda, há o destaque por parte do autor na condição da controvérsia existente na caracterização do que vem a ser cidade média no Brasil. Sendo que isso ocorre pela existência de fatores que interagem no processo de urbanização e de conformação em grandes escalas territoriais, podendo ser no nível continental, de país, de Estado ou regional, variando de lugar para lugar, de conjuntura para conjuntura. Sendo que variáveis como densidade populacional, as características econômicas e sua intensidade, tanto de produção como sua localização geográfica podem ofertar infraestrutura urbana e de serviços que tenham graus de sofisticação e eficiência díspares.

Importante é entender as cidades médias como não sendo pontos isolados na rede urbana, mas sim como relevantes para as relações entre as cidades e a região, independentemente do nível hierárquico (OLIVEIRA E SOARES, 2014, p.122). A preocupação em definir o conceito ou definição do que seja uma cidade média, deve ser um passo à frente a ser dado, a medida em que o crescimento e importância dessas cidades se consolidam no cenário urbano. Pois segundo a Oliveira e Soares (2014, p.122), “(...) não existe um consenso para definição/conceituação de cidade média, variando, de acordo com o pesquisador, a região estudada, o país e o período histórico (...)”.

Entretanto, parece oportuno destacar para o presente artigo as afirmações de Oliveira e Soares (2014, p. 123) citando Santos e Silveira (2001), “(...) permitem afirmar que as cidades médias são centros especializados na rede urbana – especialmente ligados à técnica e à ciência – sendo provedoras de suporte de ensino e pesquisa científica ligada às atividades agrícolas e, em alguns casos, comandando os aspectos técnicos da produção regional (...)”. Ou seja, influenciando a região em consumo de bens e serviços especializados.

Com o advento do afluxo das tecnologias e com o estreitamento das distâncias, característico de um processo mais amplo, de mudança dos espaços locais, a relação dessas cidades médias destacam-se e ao mesmo tempo sofrem influências externas o que acaba por estabelecer alterações nas relações das regiões, as quais essas cidades médias se localizam. Pois os fluxos comerciais e por conseguinte econômicos são intensificados, alterando a partir desses aspectos os demais, como os valores culturais, as práticas sociais, efetivamente globalizando esse processo.

### 3 A REGIÃO DO ALTO DO JACUÍ E A CIDADE DE CRUZ ALTA: UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO



OBSERVADR





### 3.1 Caracterização do COREDE Alto Jacuí

O Conselho Regional de Desenvolvimento Alto Jacuí (COREDE Alto Jacuí), conforme Coelho e Frizzo (2010, p.11), foram criados em 1991 e legalmente instituído através da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. É um dos vinte e oito no Rio Grande do Sul, trata-se de um fórum de discussão, onde decisões e integrações de políticas, ações de lideranças e recursos orientados à promoção do desenvolvimento regional do Estado são permanentemente revisitadas.

O quadro 1 relaciona os quatorze municípios que fazem parte do COREDE Alto Jacuí, com suas respectivas datas de criação e o efetivo ano em que foram instalados de direito, e as suas origens. Chama a atenção que esse conjunto de municípios, sete deles foram originários de Cruz Alta-RS, onde cinco na metade do século XX e as demais no início do século XI.

**Quadro 1 – Criação, ano de instalação e Município de origem – COREDE Alto Jacuí**

Municípios	Data de Criação	Ano de Instalação	Municípios de Origem
Boa Vista do Cadeado	16/04/1996	2001	Cruz Alta, Ijuí e Augusto Pestana
Boa Vista do Incra	16/04/1996	2001	Cruz Alta e Fortaleza dos Valos
Colorado	03/07/1962	1962	Carazinho, tapera e Santa Bárbara do Sul
Cruz Alta	11/03/1833	1833	Rio Pardo
Fortaleza dos Valos	03/05/1982	1982	Cruz Alta
Ibirubá	15/12/1954	1954	Cruz Alta
Lagoa dos Três Cantos	20/03/1992	1993	Tapera e Não - Me - Toque
Não-Me-Toque	18/12/1954	1954	Carazinho
Quinze de Novembro	08/12/1987	1989	Ibirubá e Cruz Alta
Saldanha Marinho	09/05/1988	1989	Santa Bárbara do Sul e Colorado
Salto do Jacuí	12/05/1982	1982	Espumoso, Arroio do Tigre e Cruz Alta
Santa Bárbara do Sul	21/01/1959	1959	Cruz Alta, Ibirubá e Carazinho
Selbach	22/09/1965	1965	Tapera
Tapera	18/12/1954	1954	Carazinho

Fonte: FEE DADOS, 2019, adaptado pelo autor.

No caso em tela o COREDE Alto Jacuí tem uma extensão territorial de 6.893,76 km<sup>2</sup>, com uma população de 155.264 habitantes (IBGE, 2020). No quadro 2, verifica-se a área territorial em Km<sup>2</sup> as respectivas populações e a densidade de habitantes por quilômetro quadrado dos municípios. Pode se observar que a proporcionalidade dessa região é muito heterogênea em relação aos três aspectos consolidados, variando significativamente tanto em extensão de área, onde o município com maior extensão possui 1.360,4 Km<sup>2</sup>, ao passo que o menor algo como 177,6 Km<sup>2</sup>. Em população os extremos entre a maior e a menor é respectivamente, 1.598 e 62.821 habitantes, e por sua vez a densidade ficam entre, 3,48 Hab./Km<sup>2</sup> a 58,15 Hab./Km<sup>2</sup>, ambos não estando vinculados ao menor e ao maior município.

**Quadro 2 – Área, População Total, Densidade – COREDE Alto Jacuí**



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Municípios	Área 2015 (Km <sup>2</sup> )	População Total (2010)	Densidade Hab./Km <sup>2</sup> (2010)
Boa Vista do Cadeado	701,1	2.441	3,48
Boa Vista do Incra	503,5	2.425	4,82
Colorado	285,3	3.550	12,44
Cruz Alta	1.360,4	62.821	46,18
Fortaleza dos Valos	650,3	4.575	7,03
Ibirubá	607,5	19.310	31,79
Lagoa dos Três Cantos	138,6	1.598	11,53
Não-Me-Toque	361,7	15.936	44,06
Quinze de Novembro	223,6	3.653	16,33
Saldanha Marinho	221,6	2.869	12,95
Salto do Jacuí	507,4	11.880	23,41
Santa Bárbara do Sul	975,5	8.829	9,05
Selbach	177,6	4.929	27,75
Tapera	179,7	10.448	58,15
Total	6.893,8	155.264	22,52

Fonte: IBGE, 2020, adaptado pelo autor.

Em relação aos aspectos demográficos do COREDE Alto Jacuí, as evidências do Quadro 3 indicam a concentração da população na área urbana com uma proporcionalidade de mais de cinco vezes do que a população da área rural, sendo, portanto, preponderantemente uma região que apresenta uma taxa de urbanização significativa. Embora seja necessário destacar que essa distribuição populacional urbana, em muito está relacionada a concentração existente entre cinco municípios do conjunto analisado, que somados detém mais de 100.000 habitantes na área urbana, o que novamente chama a atenção é a forma desequilibrada com que se apresenta a região.

### Quadro 3 – População Total, População Urbana, População Rural– COREDE Alto Jacuí

Municípios	População Total (2010)	População Urbana (2010)	População Rural (2010)
Boa Vista do Cadeado	2.441	472	1.969
Boa Vista do Incra	2.425	724	1.701
Colorado	3.550	1.844	1.706
Cruz Alta	62.821	60.594	2.227
Fortaleza dos Valos	4.575	2.993	1.582
Ibirubá	19.310	15.342	3.968
Lagoa dos Três Cantos	1.598	807	791
Não-Me-Toque	15.936	13.966	1.970
Quinze de Novembro	3.653	1.961	1.692
Saldanha Marinho	2.869	1.927	942
Salto do Jacuí	11.880	10.208	1.672
Santa Bárbara do Sul	8.829	6.985	1.844
Selbach	4.929	3.450	1.479



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Tapera	10.448	8.820	1.628
Total	155.264	130.093	25.171

Fonte: IBGE, 2020, adaptado pelo autor.

A Tabela 1 relaciona o Produto Interno Bruto (PIB)<sup>3</sup>, Produto Interno Bruto per capita (PIB per)<sup>4</sup>, que ajudam a verificar o volume de produção, bem como seus respectivos Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)<sup>5</sup> e Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)<sup>6</sup>, que abrangem métricas que evidenciam além do mero crescimento. De forma geral é possível verificar que o COREDE Alto Jacuí tem um PIB de mais de R\$ 8,2 bilhões, com um PIB per, que em média representa R\$52.636,17, sendo que o maior PIB per é de R\$86.135,32 e o menor de R\$35.969,09. Em relação ao IDH-M, uma boa medida para a região, considerando que, o quanto mais próximo essa métrica for de 1, mais satisfatória será o Desenvolvimento Humano da região, a ressalva fica por conta de um único município que se observado de forma isolada, ficaria na condição de IDH-M médio, pois fica abaixo de 0,700 (PNUD, 2013). Em relação ao IDESE, o que se apresenta é satisfatório, pois tem um indicador de 0,793, considerado alto, pois da mesma forma que o indicador anterior, se aproxima de 1, e também ficaria com apenas um município disperso do comportamento dos demais, casualmente é o mesmo município, ou seja, Salto do Jacuí.

**Tabela 1 – PIB a Preço Corrente, PIB per capita, Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios, Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – COREDE Alto Jacuí (R\$) x 1000**

Municípios	PIB (2017)	PIB per. (2017)	IDH-M (2010)	IDESE (2016)
Boa Vista do Cadeado	217.577,81	86.135,32	0,703	0,794
Boa Vista do Incra	156.877,60	60.828,85	0,731	0,806
Colorado	172.326,74	49.547,65	0,758	0,838
Cruz Alta	3.188.890,15	50.248,02	0,750	0,785
Fortaleza dos Valos	247.741,45	53.997,70	0,756	0,829
Ibirubá	904.036,08	44.413,47	0,765	0,808
Lagoa dos Três Cantos	75.573,12	45.801,89	0,789	0,811
Não-Me-Toque	1.146.545,55	66.717,81	0,765	0,801
Quinze de Novembro	137.617,73	35.969,09	0,756	0,754
Saldanha Marinho	138.117,38	48.479,25	0,762	0,785
Salto do Jacuí	615.036,21	49.242,29	0,687	0,730
Santa Bárbara do Sul	582.261,43	66.972,79	0,725	0,766

<sup>3</sup> Conforme Pessoa (2017), “[...] é a soma dos VABs setoriais e dos impostos, e é a principal medida do tamanho total de uma economia [...]”

<sup>4</sup> É o Produto Interno Bruto dividido pelo total da população em um dado período.

<sup>5</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de três indicadores do desenvolvimento humano, que são, longevidade, educação e renda, o índice varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento. (PNUD, 2013).

<sup>6</sup> O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) avalia a situação socioeconômica dos municípios gaúchos, considerando à educação, à renda e à saúde, levando em consideração os aspectos quantitativos e qualitativos do processo de desenvolvimento, é, portanto, um indicador que sintetiza o desenvolvimento (FEE, 2020).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Selbach	211.069,54	40.968,47	0,777	0,827
Tapera	406.430,63	37.583,75	0,747	0,774
Total	8.200.101,42		0,748	0,793

Fonte: IBGE, 2020. Adaptado pelo autor.

O indicador Valor Adicionado Bruto (VAB)<sup>7</sup>, e as demais atividades econômicas dos setores que o compõem, sendo estes agropecuária, indústria e serviços, apresentam através da Tabela 2 quais os setores econômicos que mais contribuem para a composição do VAB do COREDE Alto Jacuí. Dos mais de R\$ 7,3 bilhões, o setor econômico de serviços contribui com mais de R\$ 4,5 bilhões, seguido por agropecuária com mais de R\$1,5 bilhões e indústria com R\$ 1,2 bilhões. Portanto, a contribuição do setor serviços é mais de três vezes superior à indústria e a agropecuária. É necessário registrar que no montante dos valores nominais correspondentes a serviços, estão inclusos Administração, defesa, educação, saúde pública e seguridade social.

**Tabela 2 – Valor Adicionado, Agropecuária, Indústria, Serviços – COREDE Alto Jacuí**  
(R\$) x 1000

Municípios	VAB (2017)	Agropecuária (2017)	Indústria (2017)	Serviços <sup>8</sup> (2017)
Boa Vista do Cadeado	205.492,46	125.730,68	6.965,39	72.796,39
Boa Vista do Incra	149.781,75	92.561,26	4.639,72	52.580,78
Colorado	162.262,01	84.050,71	6.927,76	71.283,54
Cruz Alta	2.736.333,34	264.842,81	248.864,35	2.222.626,18
Fortaleza dos Valos	232.406,05	112.872,25	8.217,53	111.316,28
Ibirubá	806.634,46	182.997,88	105.899,91	517.736,67
Lagoa dos Três Cantos	71.480,11	36.501,67	2.440,78	32.537,67
Não-Me-Toque	1.001.707,41	93.551,16	365.544,22	542.612,03
Quinze de Novembro	129.433,61	60.032,07	5.942,62	63.458,93
Saldanha Marinho	128.313,81	54.409,22	3.605,86	70.298,73
Salto do Jacuí	597.045,83	87.286,64	335.513,40	174.245,80
Santa Bárbara do Sul	531.431,67	226.682,72	28.569,95	276.178,99
Selbach	189.079,95	66.905,62	14.063,05	108.111,28
Tapera	359.049,38	59.920,83	62.833,27	236.295,28
Total	7.300.451,84	1.548.345,52	1.200.027,81	4.552.078,55

Fonte: IBGE, 2020. Adaptado pelo autor.

### 3.2 Caracterização de Cruz Alta

O Município de Cruz Alta teve sua data de criação em 11 de março de 1883, desmembrando-se do município de origem Rio Pardo, que era um dos maiores e mais importantes municípios do Estado do Rio Grande do Sul. A Tabela 3 apresenta os dados de extensão territorial, população e

<sup>7</sup> Conforme Pessoa (2017), “[...] O Valor Adicionado Bruto (VAB) é o valor que cada setor da economia (agropecuária, indústria e serviços) acresce ao valor final de tudo que foi produzido em uma região.

<sup>8</sup> Inclusive Administração, defesa, educação e saúde pública e seguridade social.



densidade, de forma a evidenciar a representatividade de Cruz alta para com o conjunto dos demais municípios. Assim verifica-se que Cruz Alta tem uma extensão territorial de 1.360,40 Km<sup>2</sup>, sendo o mais extenso entre os demais municípios do COREDE Alto Jacuí, domínio territorial que corresponde a 19,73% do total da área analisada. Em termos de população, Cruz Alta novamente aparece como sendo o município mais populoso com 62.821 habitantes, o que representando 40,46% do total. Em termos de densidade de habitantes por quilômetro quadrado, da mesma forma, concentra 46,18 hab./Km<sup>2</sup>, mais que o dobro da média do conjunto de municípios, e aproximadamente três vezes mais que o COREDE Alto Jacuí, excluindo Cruz Alta.

**Tabela 3 – Área, População Total, Densidade – COREDE Alto Jacuí**

Divisão	Área 2015 (Km <sup>2</sup> )	Pop. Total (2010)	Densidade Hab./Km <sup>2</sup> (2010)
COREDE Alto Jacuí	6.893,80	155.264	22,52
COREDE Alto Jacuí (sem C.Alta)	5.533,40	92.443	16,71
Cruz Alta-RS	1.360,40	62.821	46,18

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que mediante a Tabela 4 em relação a representação da quantidade de habitantes, Cruz Alta detém 40,46% do total de habitantes do COREDE Alto Jacuí e, quando estratificado entre a área urbana e rural, o maior destaque fica, novamente por conta da maior urbanização, 46,57% do total de habitantes da área urbana, por outro lado quando verificado a distribuição na área rural a sua representação é pouco significante, considerando o valor nominal.

**Tabela 4 – População Total, População Urbana, População Rural– COREDE Alto Jacuí**

Divisão	Pop. Total (2010)	Pop. Urbana (2010)	Pop. Rural (2010)
COREDE Alto Jacuí	155.264	130.093	25.171
COREDE Alto Jacuí (sem C.Alta)	92.443	69.499	22.944
Cruz Alta-RS	62.821	60.594	2.227

Fonte: Dados da pesquisa.

Os resultados relativos à produção conforme a Tabela 5, contribuem para evidenciar a expressiva participação de Cruz Alta no cômputo total do PIB, haja vista que isoladamente representa mais de R\$ 3,1 bilhões de um total de mais de R\$ 8,2 bilhões que representa COREDE Alto Jacuí, ou percentualmente, 38,88%. Mas também pode ser observado que comparando o PIB de Cruz Alta em relação ao COREDE Alto Jacuí, excluindo Cruz Alta, essa representação aumenta para 63,63%. Em termos de PIB per, há uma pequena diferença em favor do conjunto dos municípios, ou do conjunto excluindo Cruz Alta. Já os indicadores de desenvolvimento, o IDH-M resulta leve performance melhor de Cruz Alta, ao passo que o IDESE a mesma sensibilidade, porém em



favor das divisões comparativas, mas em síntese, ambos apontam para semelhança positiva, independente de como é analisado.

**Tabela 5 – PIB a Preço Corrente, PIB per capita, Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios, Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – COREDE Alto Jacuí (R\$) x 1000**

Divisão	PIB (2017)	PIB per. (2017)	IDH-M (2010)	IDESE (2016)
COREDE Alto Jacuí	8.200.101,4			
	2	52.813,93	0,748	0,793
COREDE Alto Jacuí (sem C.Alta)	5.011.211,2			
	7	54.208,66	0,748	0,794
Cruz Alta-RS	3.188.890,1			
	5	50.248,02	0,750	0,785

Fonte: Dados da pesquisa.

Ao analisar os setores econômicos que mais contribuem para a dinâmica econômica do COREDE Alto Jacuí, através da Tabela 6 é possível concluir o quanto Cruz Alta, tem importância para dinamizar economicamente os referidos setores, bem como sua importância quando analisado de forma isolada, pois dos mais de R\$7,3 bilhões de VAB, acaba por gerar mais de R\$2,7 bilhões. E se proporcionalizados em relação ao total, significa dizer que Cruz Alta representa 37,48% e se comparado com o COREDE Alto Jacuí, excluindo-se, essa representatividade resulta em 59,95%. Em relação a essa métrica, em relação aos setores econômicos o destaque fica por conta de sua participação no setor econômico serviços, com 48,82% de peso no total do COREDE Alto Jacuí, e excluindo-se 95,41%.

**Tabela 6 – Valor Adicionado, Agropecuária, Indústria, Serviços – COREDE Alto Jacuí (R\$) x 1000**

Divisão	VAB (2017)	Agropecuária (2017)	Indústria (2017)	Serviços <sup>9</sup> (2017)
COREDE Alto Jacuí	7.300.451,84	1.548.345,52	1.200.027,81	4.552.078,55
COREDE Alto Jacuí (sem C.Alta)	4.564.118,50	1.283.502,71	951.163,46	2.329.452,37
Cruz Alta-RS	2.736.333,34	264.842,81	248.864,35	2.222.626,18

Fonte: Dados da pesquisa.

Na sequência o Quadro 4, relaciona alguns dos principais órgãos públicos da esfera federativa, Estadual e Federal, que localizam-se em Cruz Alta, promovendo a oferta de diferentes serviços especializados que acabam por gerar fluxos contínuos de habitantes dos demais municípios do COREDE Alto Jacuí, bem como em alguns casos até de outros municípios de uma maior abrangência geográfica, visto que alguns desses órgãos relacionados, são responsáveis por áreas geográficas que excedem a dos quatorze municípios analisados.

**Quadro 4 – Órgãos públicos estaduais e federais localizados em Cruz Alta**

Órgãos públicos estaduais	Órgãos públicos federais
Coordenadoria Regional de Saúde (9º CRS)	Fundação Instituto Bras. Geografia Estatística

<sup>9</sup> Inclusive Administração, defesa, educação e saúde pública e seguridade social.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Coordenadoria Regional de Educação (9º CRE)	Instituto Nacional do Seguro Social-Sector Benefícios (INSS)
Coordenadoria Regional de Obras (9º CROP)	Agência da Receita Federal
Instituto de Previdência do Estado (IPE)	Justiça Federal – Tribunal Regional Federal da 4º Região
Ministério Público – Promotoria de Justiça	Justiça do Trabalho – TRT da 4º Região (RS)
Defensoria Pública	Ministério da Defesa – Exército Brasileiro – 29º Grupo de Artilharia de Campanha Auto Propulsado
Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural – 4º supervisão Regional Cruz Alta	Escola de aperfeiçoamento de Sargentos das Armas (EASA).
Brigada Militar – 16º Batalhão da Polícia Militar	

Fonte: dados da pesquisa, 2020.

No Quadro 5 a relação passa pelos serviços especializados da saúde, com o expressivo conjunto de 195 estabelecimentos, dos mais diferentes serviços de saúde, localizados em Cruz Alta com abrange além do COREDE Alto Jacuí, visto tal especialidade ser relativamente sensível a uma demanda por vezes reprimida que envolve saúde em um contexto amplo, que vai de atendimentos de baixa complexidade à alta complexidade.

### Quadro 5 – Serviços especializados em saúde - Cruz Alta

Tipo de Estabelecimento	Total
Centro de Saúde/ Unidade básica	22
Policlínica	4
Hospital Geral	2
Consultório Isolado	102
Clínica/Centro de Especialidade	18
Unidade de apoio Diagnose e Terapia (SADT ISOLADO)	36
Unidade Móvel Terrestre	1
Unidade Móvel de nível Pré-Hospitalar na área de urgência	2
Unidade de Vigilância em Saúde	1
Central de Gestão em Saúde	2
Centro de Atenção Psicossocial	3
Pronto Atendimento	1
Polo Academia de Saúde	1
<b>Total</b>	<b>195</b>

Fonte: Ministério da Saúde - Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil (CNES), 2020.

Outros dos serviços especializados aqui relacionados, são os do Quadro 6, que diz respeito a educação superior, verifica-se um conjunto de doze estabelecimentos educacionais de nível superior. A ressalva fica por conta de que destes somente os estabelecimentos, Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ), Universidade do Estado do Rio Grande do Sul (UERGS), Faculdade e Cursos Técnicos (FACCENTRO), oferecem ensino presencial e os demais ensino à distância, mas ambos acabam por proporcionar uma dinâmica por esse serviço especializado em Cruz Alta que acaba por gerar fluxos contínuos de habitantes dos diferentes municípios analisados, de significava proporções, assim como os demais serviços especializados anteriormente



OBSERVADR







relacionados.

#### Quadro 6 – Serviços especializados em educação - Cruz Alta

Tipo de Estabelecimento	Total
Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ) <sup>10</sup>	1
Universidade do Estado do Rio Grande do Sul (UERGS)	1
Faculdade e Cursos Técnicos (FACCENTRO)	1
Universidade Aberta do Brasil (UAB)	1
Universidade Norte do Paraná (UNOPAR)	1
Universidade Paulista (UNIP)	1
Centro Universitário Internacional (UNINTER)	1
Centro Universitário (UNIASSELVI)	1
Universidade Estácio de Sá (Estácio)	1
Faculdade Censupeg (CENSUPEG)	2
Universidade Franciscana (UNIFRA)	1
Total	12

Fonte: dados da pesquisa, 2020.

## 4 A CENTRALIDADE DE CRUZ ALTA NA REGIÃO ATRAVÉS DO ENSINO SUPERIOR

A proposição deste subitem será analisar a luz do breve resgate teórico acima, a interrelação do fluxo de estudantes do nível superior da região do COREDE Alto Jacuí que possuem vínculo contratual com a UNICRUZ, tendo como cidade média Cruz Alta, estabelecida mediante as características de centralidade institucional, populacional e econômica. De imediato segue relacionando os principais dados pesquisados com algumas considerações que sinalizam essa interrelação entre Cruz Alta e os demais municípios.

Os dados que compõem o Quadro 7 dizem respeito a distribuição do número de estudantes da UNICRUZ e seus respectivos municípios de origem dos anos de 2017 a 2019, dados que consideram apenas o primeiro semestre de cada ano pesquisado. Dessa forma é possível observar que há dispersão é diversa, mas o maior número de estudantes concentra-se em Cruz Alta, essa constatação é frequente nos três anos/semestres em análise.

#### Quadro 7 – Número de estudantes na UNICRUZ – COREDE Alto Jacuí

<sup>10</sup> No ano de 2019 a UNICRUZ também ingressou no ensino à distância, em uma parceria comercial com outra instituição – UNIVATES, da cidade de Lajeado-RS. – Fonte: <https://www.univates.br/noticia/24861-univates-oficializa-parceria-com-a-unicruz>



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Municípios	Nº estudantes (2017/1)	Nº estudantes (2018/1)	Nº estudantes (2019/1)
Boa Vista do Cadeado	29	22	18
Boa Vista do Incra	33	25	28
Colorado	5	4	3
Cruz Alta	1.156	1.094	980
Fortaleza dos Valos	79	72	58
Ibirubá	171	165	146
Lagoa dos Três Cantos	2	2	1
Não-Me-Toque	2	1	1
Quinze de Novembro	24	23	28
Saldanha Marinho	13	11	6
Salto do Jacuí	99	91	84
Santa Bárbara do Sul	65	72	62
Selbach	25	26	26
Tapera	26	25	19
Total	1.729	1.633	1.460

Fonte: Dados da pesquisa.

A Tabela 7 retrata de forma sintética a representatividade nominal do número de estudantes da UNICRUZ nos anos/semestres de 2017 a 2019, onde é possível observar o número expressivo de estudantes que têm sua origem no município de Cruz Alta, em detrimento dos demais treze municípios que fazem parte do COREDE Alto Jacuí.

**Tabela 7 – Número de estudantes na UNICRUZ - COREDE Alto Jacuí**

Divisão	Nº estudantes (2017)	Nº estudantes (2018)	Nº estudantes (2019)
UNICRUZ	2.959	2.844	2.558
COREDE Alto Jacuí	1.729	1.633	1.460
COREDE Alto Jacuí (sem C.Alta)	573	539	480
Cruz Alta-RS	1.156	1.094	980
Outros Municípios	1.230	1.211	1.098

Fonte: Dados da pesquisa.

Em complemento aos dados da Tabela 7 a Tabela 8 traz dados percentuais da mesma distribuição de estudantes da UNICRUZ, assim, verifica-se que o conjunto do COREDE Alto Jacuí, representou próximo de 60% do total de estudantes da UNICRUZ nos anos/semestres analisados. Entretanto quando retirado o município de Cruz Alta o conjunto dos treze municípios representam aproximadamente 20% e somente Cruz Alta, próximo de 40%. Proporção extremamente importante em relação ao total, demonstrando o grau de concentração desses estudantes em Cruz Alta, e entre os demais Municípios essa relação fica na ordem de um pouco mais de 42% nos primeiros dois períodos e próximo de 43% no último período.





**Tabela 8 – Número de estudantes na UNICRUZ em % - COREDE Alto Jacuí**

Divisão	Nº estudantes (2017)	Nº estudantes (2018)	Nº estudantes (2019)
UNICRUZ	100,00%	100,00%	100,00%
COREDE Alto Jacuí	58,43%	57,42%	57,08%
COREDE Alto Jacuí (sem C.Alta)	19,36%	18,95%	18,76%
Cruz Alta-RS	39,07%	38,47%	38,31%
Outros Municípios	41,57%	42,58%	42,92%

Fonte: Dados da pesquisa.

Ainda parece oportuno destacar que a proximidade com que esses municípios se localizam em relação a Cruz Alta, em média ficam distantes 70,5 Km, e 42,0 Km o mais próximo e 100 Km o mais distante, acabam por estabelecerem fluxos diários dos seus estudantes até a UNICRUZ, beneficiados pela centralidade de Cruz Alta em vista da possível conexão viária, utilizam-se dos seguintes eixos rodoviários: BR – 377 (Boa Vista do Cadeado); BR - 377 – RS – 223 e RS – 402 (Colorado); BR – 377 – BR 481 (Boa Vista do Incra); BR – 377 – RS – 223 (Fortaleza dos Valos); BR – 377 – BR- 158 – RS – 223 (Ibirubá); BR – 377 – RS – 223 (Lagoa dos Três Cantos); BR – 377 – RS – 223 – RS – 332 (Não Me Toque); BR – 377 – RS – 223 – VRS – 324 (Quinze de Novembro); BR – 377 – (Saldanha Marinho); BR – 377 – BR – 481 (Salto do Jacuí); BR – 377 – BR – 158 – BR – 285 – RS – 508 (Santa Bárbara do Sul); BR – 377 – RS – 223 (Selbach); BR – 377 – RS – 223 (Tapera).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final desse estudo faz-se necessário ressaltar algumas das percepções que os dados sistematizados evidenciam, o foco do estudo foi interrelacionar alguns dos fluxos existentes no contexto da divisão geográfica do COREDE Alto Jacuí, onde o município de Cruz Alta, demonstrou ser o principal entre os demais treze.

Em termos de extensão de área, Cruz Alta destaca-se pois possui aproximadamente 20% do total da extensão territorial do conjunto dos municípios analisados, o que corresponde a 1.360,37 Km<sup>2</sup> sendo o único a possuir mais de mil quilômetros quadrados, um fator relevante tratando-se de um município com forte vocação agrícola, embora os demais também tenham essa vocação, o fator produtivo terra quando considerado sob a perspectiva de fronteira de produção, é significativamente importante para justificar ou indicar a centralidade resultante de quem possui maior extensão de área territorial.

Com relação ao volume populacional, Cruz Alta possui o maior número de habitantes, com aproximadamente três vezes mais que o segundo município do COREDE Alto Jacuí, que é Ibirubá. Ainda, é possível verificar que oito municípios possuem menos de cinco mil habitantes, um fator que indica tendência em favorecer esse relativo predomínio de centralidade do município mais populoso.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O fluxo de estudantes analisado, ou seja, dos estudantes totais de graduação da UNICRUZ no horizonte de tempo de três semestres comparados com os estudantes de graduação do COREDE Alto Jacuí, mostra a relevância e centralidade de Cruz Alta, pois analisado em conjunto resulta que aproximadamente 60% dos estudantes são originários desse contexto regional e quando observado somente os estudantes de Cruz Alta, esse percentual oscila entre 38% à 39%, o que indica ser extremamente relevante.

No contexto econômico analisado a tendência do maior município ter o maior PIB e VAB, seguem uma relação positiva, embora não seja uma verdade absoluta, no caso em tela, mostrou-se seguir essa regra, pois Cruz Alta tem expressivo desempenho nesses indicadores, quando comparados isoladamente em relação ao COREDE Alto Jacuí, pois representam 63,63% e 59,95% respectivamente. Mas o destaque mais significativo, talvez seja a seguinte observação que os dados trouxeram, quando extraído do VAB, somente o valor de serviços, que estão relacionados com o fluxo de estudantes, anteriormente destacados, percebe-se que Cruz Alta, representa 95,41% do valor total de serviços.

Ainda, em relação aos serviços especializados o fato de haver vários órgãos públicos tanto da esfera Estadual como Federal trazem para a cidade de Cruz Alta uma referência de centralidade para a região estudada, pois acabam por gerar fluxos contínuos entre os habitantes do COREDE Alto Jacuí, tendência que também é seguida pelos serviços ofertados na saúde e na educação. Por vezes atingindo um público além da divisão geográfica estudada, pois esses órgãos públicos e os demais serviços especializados acabam por atrair demandas potenciais de regiões vizinhas.

Em termos de distância em quilômetros, tendo como origem Cruz Alta, a abrangência dos treze municípios mostrou-se ficar em um raio, onde doze destes orbitam em um intervalo de noventa a quarenta e dois quilômetros de distância, com apenas um ficando distante cem quilômetros. Essa proximidade associada aos aspectos de origem, da grande maioria dos municípios, bem como a relevância econômica com seu dinamismo, assim como sua representatividade populacional, e por conseguinte o fluxo do ensino superior, conjugados levam a crer que existem fortes argumentos para justificar Cruz Alta como sendo vital para a centralidade e dinâmica da região do COREDE Alto Jacuí, como uma verdadeira cidade média.

Por fim, mas não menos importante é necessário reconhecer as limitações do estudo, em vários dos aspectos tratados, que merecem maior aprofundamento, talvez a inclusão de outras variáveis e a melhor delimitação das que aqui dão suporte a essa reflexão, sejam possibilidades de aperfeiçoar essas considerações, me ocorre no momento a discussão, ou a inclusão da perspectiva integral da atividade agropecuária, o comportamento dos volumes financeiros que sustentam as diferentes atividades nessa mesma divisão territorial, e tantas outras.

## REFERÊNCIAS

BRANCO, Maria Luisa Castello. As cidades médias no Brasil. In: SPÓSITO, Eliseu Savério; SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão; SOBARZO, Oscar. (Orgs.). **Cidades médias: produção**



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**do espaço urbano regional.** São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 245-277  
COELHO, João Gilberto Lucas. FRIZZO, Paulo Afonso. MARCONDES, Valéria. Apresentação.  
In: COELHO, João Gilberto Lucas. FRIZZO, Paulo Afonso. MARCONDES, Valéria. **Fórum dos Conselhos Regionais do Rio Grande do Sul. PRÓ-RS: proposta estratégica para o desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul: 2011 – 2014.** 4 Ed. Passo Fundo, RS, p.9 – 19, 2010.

FARIA, Geraldo Majela Gaudêncio. Cidades “médias” ou cidades “intermediárias”?  
Entrevistador: Luis Guilherme Aita Pippi, 2019. Entrevista concedida à Terra@Plural, Ponta Grossa, v.13, n.3, p.33-41, set./dez. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Banco de dados do IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/cruz-alta/pesquisa/38/46996?localidade1=430222&localidade2=430223&ano=2014>>. Acesso em 30 maio. 2020.

LENCIONE, Sandra. OBSERVAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE CIDADE E URBANO. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, n. 24, p. 109-123, 30 abr. 2008.

MINISTERIO DA SAÚDE. Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil. Disponível em: <[http://cnes2.datasus.gov.br/Mod\\_Ind\\_Unidade.asp?VEstado=43&VMun=430610](http://cnes2.datasus.gov.br/Mod_Ind_Unidade.asp?VEstado=43&VMun=430610)>. Acesso em: 15 de junho de 2020.

OLIVEIRA, Hélio Carlos Miranda de. SOARES, Beatriz Ribeiro. CIDADE MÉDIA: APONTAMENTOS METODOLÓGICOS E TIPOLOGIA. **Revista Caminhos de Geografia.** Uberlândia, v. 15, n. 52, p.119-133, dez./2014.

PESSOA, M. L. (Org.). PIB e VAB do RS. In: \_\_\_\_\_. **Atlas FEE.** Porto Alegre: FEE, 2017. Disponível em: <<http://atlas.fee.tche.br/rio-grande-do-sul/economia/pib-vab-do-rs/>>. Acesso em: 1 de junho de 2019.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>>. Acesso em: 16 de junho de 2020.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. NOVAS REDES URBANAS: CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO. **Revista Geografia.** Rio Claro, v. 35, n. 1, p. 51 – 62, jan./abr. 2010.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

### A RELAÇÃO “INVISÍVEL” ENTRE DESENVOLVIMENTO E CULTURA

### THE “INVISIBLE” RELATIONSHIP BETWEEN DEVELOPMENT AND CULTURE

Vinicius de Camargo MACHADO<sup>1</sup>, Ângela Cristina Trevisan FELIPPI<sup>2</sup>

**Resumo:** A presente reflexão busca contribuir com a discussão acerca de uma dimensão pouco visível da relação entre cultura e o desenvolvimento regional, tendo como condição originária a microescala local para com a região. Adota-se a perspectiva antropológica de cultura e a concepção de região a partir de uma visão polissêmica para discutir a cultura enquanto manifestação simbólica e suas implicações nos processos de desenvolvimento. Inicialmente é realizado um breve resgate teórico da interferência externa ao local nas manifestações culturais, que por vezes acaba por transformar as iniciativas locais em instrumentos a serviço de uma lógica que não reflete àquela identidade sociocultural. Na sequência, busca-se problematizar as relações entre os modos de vida e as práticas de significação e as manifestações culturais e suas possibilidades para o desenvolvimento regional. Por fim, seguem considerações na direção da inclusão efetiva da cultura como um vetor para o desenvolvimento regional e, para tal, o texto aponta a necessidade de conservar e fomentar as práticas culturais características das localidades de modo a servirem como potência para a construção coletiva do desenvolvimento, como vetor para políticas de Estado que proporcionem o bem-estar da coletividade.

**Palavras-chave:** Cultura. Globalização. Desenvolvimento. Regional. Estado.

**Abstract:** The present reflection seeks to contribute to the discussion about a little visible dimension of the relationship between culture and regional development, having as its original condition the local microscale towards the region. The anthropological perspective of culture and the conception of the region are adopted based on a polysemic vision to discuss culture as a symbolic manifestation and its implications for development processes. Initially, a brief theoretical rescue of the external interference to the local in cultural manifestations is carried out, which sometimes ends up transforming local initiatives into instruments at the service of a logic that does not reflect that sociocultural identity. Then, we seek to problematize the relationships between ways of life and practices of meaning and cultural manifestations and their possibilities for regional development. Finally, considerations towards the effective inclusion of culture follow as a vector for regional development and, for this, the text points out the need to preserve and foster the cultural practices characteristic of the localities in order to serve as a power for the collective construction of the development, as a vector for State policies that provide the

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR, Universidade de Santa Cruz do Sul - RS – UNISC. Bolsista CAPES. E-mail: [viniciuscmachado@mx2.unisc.br](mailto:viniciuscmachado@mx2.unisc.br).

<sup>2</sup> Doutora – docente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional – PPGDR, Universidade de Santa Cruz do Sul - RS – UNISC. E-mail: [angelafe@unisc.br](mailto:angelafe@unisc.br).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

well-being of the community.

**Keywords:** Culture. Globalization. Development. Regional. State

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo estabelecer uma reflexão acerca de um dos aspectos da relação entre Desenvolvimento Regional (DR) e cultura, que dá conta dos modos de vida e das práticas de significação e sua potência para o desenvolvimento das coletividades. Para este artigo, recorta-se ainda a perspectiva da microescala local para com uma região. Dessa forma, utilizou-se de um breve resgate teórico sobre o fenômeno da globalização e sua incidência nos processos de desenvolvimento regional, em parte como reflexos de suas interpelações. E, num segundo subitem apresenta-se a argumentação sobre a forma pouco visível ou “invisível” com que a dimensão antropológica da cultura se relaciona com o DR, muitas vezes desconsiderada nas ações efetivas, em outras, de menor ocorrência, servindo como potência no planejamento e na governança. Compreende-se cultura na visão total, ampla, que contempla tanto os modos de vida e de significação, como dito, como também as produções culturais artísticas, artesanais e das indústrias culturais. Do mesmo modo, observa-se o caráter transversal da cultura, com sua incidência no “âmbito de inúmeras instituições e políticas” (BARBOSA DA SILVA e ARAÚJO, 2010, p. 19).

Por fim a reflexão passa a destacar algumas das considerações que foram possíveis estabelecer mediante a sistematização do referencial teórico utilizado na construção desse trabalho. Apesar da forma sintética com que foi esboçado, traz à tona as contradições e sutilezas da cultura para com o DR, ficando clara a sua relevância para a temática de construção coletiva de uma região, onde a identidade sociocultural de sujeitos e suas expressões culturais devam ser incluídas nos processos, de modo que se vislumbre um melhor bem estar da coletividade. Ficando, dessa forma, caracterizado pela visão antropológica da cultura imersa em regiões que altivem em serem protagonistas, bem como deixa possíveis pistas para maior aprofundamento acerca da temática relacional entre a cultura e DR.

## 2 A GLOBALIZAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A imagem que é estabelecida entre uma perspectiva adequada de Desenvolvimento Regional (DR) em muito está atrelada a variáveis sugeridas ou impostas externamente, mudanças de comportamento que influenciam todo um contexto territorial. Apesar de não poder ser estabelecido como certo o ideal local que se deva ter como sendo o DR, pois as realidades existentes mudam suas características de uma realidade geográfica para outra, talvez vislumbrar o necessário local possa ser a meta.

A grande questão que se coloca é, o que é desenvolvimento regional? A definição pura e simples não parece ser uma descrição finita, pois o grau de complexidade com que o tema se reporta, não basta definir, descrever ou subscrever a partir dos diferentes autores. Entretanto a ideia de





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

conceber uma breve e inicial elaboração de pensamentos que foram construídos, daí sim, da junção das diferentes leituras e abordagens sobre o tema parece ser o melhor caminho a seguir. Por primeiro convém fazer menção a definição que é reconhecida pelos mercados, ou pelos agentes que nele atuam, restringem a abrangência da palavra “desenvolvimento”, associam a crescimento, desconsiderando as heterogeneidades dos espaços.

O foco defendido é a mera quantificação crescente de valores monetários que possam ser usufruídos à medida em que os recursos desses espaços, então ocupados, são drenados a serviço de interesses externos, forças exógenas. Em segundo, vem a palavra “regional”, que da mesma forma quando considerada pela visão reducionista do mercado, evidencia-se a ideia de que os limites físicos associados aos interesses mercadológicos são preponderantes, portanto, os únicos que devem ser considerados, independente das peculiaridades de cada espaço e suas relações originárias.

Feitas essas breves considerações é possível estabelecer o contraponto necessário para a sugestão de resposta. Quando se trata de desenvolvimento regional, entender que as condições de um espaço devem ser amplamente consideradas, características não somente físicas, no sentido de recursos naturais disponíveis e possíveis de serem harmonicamente usufruídos pelos agentes daquele “lócus”, como também os aspectos socioculturais, que são origens da diversidade no sentido amplo e irrestrito, que estão intrinsecamente associados a um “contexto físico” que configura uma região com suas potencialidades e com suas deficiências.

O exercício de levar em conta as heterogeneidades do espaço para a construção coletiva de uma região não é um caminho fácil a ser trilhado, pois a disputa local pelo poder acaba por inibir iniciativas de cunho regional, ou seja, as diretrizes externas para resultados particulares, são as que preponderam em detrimento do coletivo. O paradigma a ser superado passa pela participação coletiva nos diferentes canais possíveis de participação, pois tornar o agente local ora passivo em agente ativo faz toda a diferença para a superação e entendimento de que é preciso ser a resistência contra um processo de produção de acumulação de bens de capital e de consumo, que interferem no meio local, regional e global, evitando que as regiões sejam organizadas a partir de suas características e assim possam obter equidade e portanto desenvolvimento de suas regiões.

Mas parece também evidente que sem a participação do Estado como formulador de políticas públicas que tenha preocupação por estimular a construção coletiva do desenvolvimento regional, não será possível acelerar a diminuição da desigualdade das diferentes regiões e romper com o *status quo*, resta somar esforços nos diferentes espaços para que ações de inserção de agentes passivos, torne-os vetores ativos do processo de construção coletiva, respeitando e sendo respeitado, influenciando e sendo influenciado, mas por uma região integrada e desenvolvida.

O processo de globalização que estabelece ritmo, forma e atribui importância aos ditames exógenos, acaba por deixar as particularidades locais inertes na construção dos reais interesses, em detrimento da lógica homogeneizadora que ultrapassa a perspectiva da microescala, pois a ideia de estar sob a égide de uma aldeia global pois segundo Ianni (2006, p.16), estão em curso a harmonização e a homogeneização progressivas. As quais se baseiam na convicção de que a







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

organização, o funcionamento e a mudança da vida social, em sentido amplo, compreendendo evidentemente a globalização, são ocasionados pela técnica e, neste caso, pela eletrônica.

Essa condição técnica acrescida de ritmo altera todo o sentido relacional entre os agentes locais, pois a identidade dessas localidades acaba por sucumbir de forma progressiva, uma vez que os avanços técnicos ditam essa junção de fatores que resultam em transformar todo o lócus em mercadoria, obviamente transmutado em intenção progressista, de avanço e modernização. Entretanto, ao não incluir o contexto local e muito menos regional, ajuda a perpetuar o *establishment*, o que dificulta a iniciativa de resistência endógena, que por mais incipiente que possa ser deve de alguma forma ser nutrida para que o contraditório possa ser criado.

A imposição externa necessita de resistência, fica evidente ao ser constatado que a lógica das forças exógenas faz ruir todo e qualquer pressuposto fronteiriço, haja vista, conforme Ianni (2006, p.19), “...instala-se além de toda e qualquer fronteira, articulando capital, tecnologia, força de trabalho, divisão do trabalho social e outras forças produtivas.” Diz ainda que esse processo é acompanhado pela publicidade, a mídia, impressa e eletrônica, e demais indústrias culturais que acabam por se misturarem, dissolvendo fronteiras, e dando ritmo aos mercados e tornando o consumo algo normal, desatrelado da necessidade. O que resulta no que chamou de desterritorialização das coisas, gentes e ideias.

Nesse contexto, onde o processo acelerado da tecnicidade sobrepõe-se às particularidades locais, alterando os contextos físicos e humanos do conjunto de elementos que o compõem, onde o indivíduo deixa de ter importância sendo apenas um instrumento do processo de produção e acumulação capitalista, pois sua condição de cidadão serve apenas para usufruto da flexibilidade produtiva, como muito bem coloca Ianni.

Ai está **uma conotação surpreendente da modernidade, na época da globalização: o declínio do indivíduo.** Ele próprio, singular e coletivamente, produz e reproduz as condições materiais e espirituais da sua subordinação e eventual dissolução. **A mesma fábrica da sociedade global, em que se insere e que ajuda a criar e recriar continuamente, torna-se o cenário em que desaparece.** (IANNI, 2006, p.21, grifo nosso).

Se considerar que o espaço é alterado por completo e que as relações globais impostas alteram todas as iniciativas do modus de vida do espaço local, onde a tecnicidade e a racionalidade figuram como determinante, a serviço do sistema acumulativo que transforma tudo em mercadoria. A reflexão sobre o DR sendo induzido por essa lógica, aparenta estar prejudicado pela inoperância de virtuosidades que por certo existem nessas menores escalas.

Dessa forma, a construção DR deve passar pelo resgate da significância do ser, em detrimento do ter, onde o ser, no caso o indivíduo precisa estabelecer um contínuo resgate dos valores pessoais e, por conseguinte, locais que por certo ficarão contrapostos ao que ora está estabelecido, assim será possível romper com perversa aniquilação da diversidade sociocultural da microescala.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As antigas relações onde aspectos unicamente comerciais entre as regiões, eram consideradas preponderante, já não são suficientes para manter essas relações, pois as relações pessoais, a influência de fatores externos e internos, e a potencialidade humana e natural, de cultura e iniciativa política são agora determinantes para uma reestruturação efetiva de uma região (BECKER,2015, p.14). Assim a sociedade move-se pela produção, em função do lucro permanente e tendo este como princípio organizador da vida econômica.

O Estado acaba sendo de certa forma um agente econômico e social passivo no análogo fluxo circular que estabelece a relação entre os sujeitos, empresas e o próprio governo. Onde deveria atuar como regulador das distorções redistributiva e concorrenciais, corrigindo a linearização da “grandeza” das corporações instaladas nas regiões. Embora oportuno mencionar que o papel do Estado como agente regulador das imperfeições do sistema capitalista sempre acabe por ser criticado quando da sua atuação mais incisiva.

Há sempre discussões que transitam nesse espectro colocando o Estado como desnecessário, ou minimizando sua importância como poder regulador, acreditando que a exposição de regiões aos ditames externos, capitaneados pelo sistema capitalista, por si só se autorregula, estabelecendo equidade para com os agentes. Porém, conforme Evans (1993, p.108), goste-se ou não, o Estado permanece central ao processo de mudança estrutural, mesmo quando a mudança é definida como ajuste estrutural. O reconhecimento da centralidade do Estado inevitavelmente remete de novo a questões sobre a capacidade de ação do Estado.

Conforme Becker (2015, p.15), a razão do resgate do papel do Estado para com a regionalização e a região propriamente está atrelado a condição de que ao regatar o Estado, necessariamente a região está compreendida. “(...) Porque as regiões, e isso é o mais importante, são constituídas pela apropriação de parcelas do espaço por arranjos específicos de atores que conformam sociedades locais, que são a expressão social das regiões (...)”. Assim, as regiões possuem uma funcionalidade própria, sendo parte do próprio Estado, dialogando com ele, e exercendo pressão para relativizar o poder homogeneizador e dominante, dando relevância a sua atuação. Importante é que o Estado tem atuação em um primeiro momento, sendo que na sequência forja a região.

### 3 A RELAÇÃO “INVISÍVEL” ENTRE DESENVOLVIMENTO E CULTURA

A medida em que as regiões parecem caminhar para uma homogeneidade, uma construção do DR que considere a relação deste com os diferentes modos de significar e se manifestar tornam-se cada vez mais escassas, pois a diversidade fica comprometida, considerando que a padronização também atinge essa perspectiva, pois também tem influência exógena. Ou, quando a diversidade cultural expressa na particularidade regional é considerada, a cultura tende a ser acionada instrumentalmente, como recurso ou ativo em circuitos econômicos que se desenham nas distintas escalas. Nesse segundo caso, nem sempre está garantido o protagonismo dos sujeitos locais ou a conservação dos modos de vida e de significação.

O processo global de internacionalização e transação dos mais diferentes recursos acaba por interferir nas realidades mais próximas dos sujeitos, tais como o bem-estar existente em





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

idades. Os sujeitos acabam por se submeterem à imposição externa. O resultado é a modificação de seus modos de vida, por vezes destruindo seus laços culturais e identitários, noutras, gerando hibridismos culturais, numa tensão entre o externo e o interno, em acordos e disputas.

Essa constatação parte do pressuposto com que esse trabalho foi construído, resgatando algumas considerações teóricas, que, estabelecidas sob a perspectiva do desenvolvimento regional, são dadas mediante a construção vinda das microescalas para formar o conjunto, se não harmônico, equilibrado entre as necessidades locais e a conjuntura estabelecida.

Certo que o DR que se busca para os diferentes espaços geográficos deve ser construído respeitando as diferenças que existem, sem desconsiderar a emergência de que também é preciso progredir, mas de forma a enfrentar as desigualdades e de alguma forma estabelecer uma conexão entre as diversidades e as vontades dos distintos territórios e grupos sociais nele presentes. Ao realizar essa reflexão é preciso considerar que existe uma grande lacuna entre o viés cultural e o desenvolvimento como propulsores plenos, existindo um hiato entre a cultura e o desenvolvimento, inclusive havendo divergências entre os autores que escrevem sob o tema, o que reflete o descaso, conforme Ortiz.

**Nos documentos sobre cultura e desenvolvimento é nítido o mal-estar dos autores que escrevem. Eles se queixam de que os bens culturais não são priorizados pelo pensamento econômico, que nas políticas governamentais “a cultura é deixada de lado”,** perguntam-se ainda, “o que fazer com a cultura?”, e reiteradamente apontam para o fato dela ser mais ampla do que a simples ideia de arte. (ORTIZ, 2008, p. 122, grifo nosso).

Por outro lado, recentemente essa condição vem dando espaço, embora de forma tardia, à cultura, que vem ganhando relevância e notoriedade inclusive em programas políticos partidários, ao menos discursivamente, com possibilidade de tornar-se plataforma de programas de governo, algo notório tratando-se de um tema pouco reconhecido. Há de se mencionar que essa nova postura muito se deve à percepção de que o incentivo às manifestações culturais podem ser um poderoso instrumento de modificação social, que pode vir a influenciar costumes e apaziguar ou, até mesmo, resolver conflitos que muitas vezes são potencializados mediante a exclusão de grupos que tentam ter voz e vez no cotidiano local.

Um aspecto que talvez tenha relevância na ocasião de haver uma real valorização para os diferentes tipos de manifestações culturais é a aproximação do entendimento da cultura como um verdadeiro vetor de construção coletiva do modo da sociedade se manifestar e vivenciar seu dia a dia. Pois as disparidades hoje existentes entre o que é prometido e, na sequência, até mesmo planejado, diverge da execução, pois quando é desconsiderada a diversidade das manifestações culturais, esse processo acaba por criar um vácuo sobre a existência das expressões que identificam o fazer dos sujeitos, substituindo gradativamente os costumes. E, com isso, a própria cultura de um lócus qualquer, acabam por suprimir ou impor uma expressão cultural padronizada.

A de se considerar que as manifestações culturais são, muitas vezes, ou quase sempre,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

extremamente subjetivas, pois a cultura em si é livre manifestação individual, embora essa forma de expressão tenha relação com o fato de que esse indivíduo se expressa a partir do conjunto de percepções adquiridas pelo seu entorno. O que de certa forma condiciona o que resulta dessa sua manifestação, algo profundo e extremamente sutil. Essa constatação empírica distingue-se da concepção de desenvolvimento, como aponta Ortiz, o que contribui para o debate da relação cultural e o desenvolvimento, mas é possível que possa servir de um incipiente ensaio divergente.

**A noção de desenvolvimento pertence ao domínio da racionalidade, ela implica uma dimensão da sociedade na qual é possível atuar, desta ou daquela maneira. Neste sentido, ela não é constitutiva da sociedade.** Trata-se de uma concepção datada historicamente. Nas sociedades passadas, tribais, cidades-Estado, impérios, ela não existia na forma como conhecemos hoje. (ORTIZ, 2008, p. 124, grifo nosso).

É verdade que o Ortiz (2008, p.125) deixa claro que a expressão cultural referida não é a da sociedade moderna, pois neste caso ele entende que a condição de ser constitutiva é intrínseca às sociedades modernas, ou seja, a modernidade está posta e não pode ser desconsiderada. Mesmo assim, ele finaliza seu argumento dizendo que o vínculo entre cultura e desenvolvimento, embora não seja necessário, é decisivo. Permitindo que a partir dessa afirmação seja possível serem trabalhado temas como erradicação da pobreza, melhoria das condições de gênero, incentivo ao turismo e preservação do meio ambiente.

Todos temas de extrema relevância para qualquer região geográfica que reflita sobre a conjunção de esforços progressistas necessários para propor um melhor estágio de bem-estar social, o que não deve ser confundido com a utilização da cultura como mero instrumento dessas melhorias. Pois, segundo Yúdice (2006, p.26), “(...) a cultura simplesmente se tornou um pretexto para a melhoria sociopolítica e para o crescimento econômico (...)”. Isso posto em projetos sociais de inclusão de grupos, financiados pela iniciativa privada, poder público ou terceiro setor, ou por meio da criação de dinâmicas econômicas ordenada pela economia criativa e no espectro da economia da cultura. Em ambas as situações há muitas implicações, desde a orientação dos projetos socioculturais, muitos financiados por agentes globais (Banco Mundial, grandes fundações etc). Até, no segundo caso, o quão vulnerável aos sabor do mercado, às ondas de consumo, estão os empreendimentos culturais criados como ativos do território.

Nesse aspecto a utilização da cultura como meio de promoção política e ideológica é uma preocupação que deve existir, pois sua utilização como forma de ideologia a serviço de interesses clientelistas os quais foram mencionados por Yúdice e outros autores parece ser plausível, muito pela forma massificada de informar via diferentes mídias que transitam pelo cotidiano das regiões, contribuindo para o que já fora mencionado como linearização, ou padronização, no caso da cultura como mercadoria e não como mais um vetor do DR.

Conforme Yúdice (2006, p.28) “(...) a defesa da centralidade da cultura para a solução de problemas sociais não é novidade, mas ela tomou diferentes formas no passado, como a (re)produção ideológica de cidadãos dignos (tanto burgueses quanto proletários ou nacionais),



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

(...)”. Assim o papel do Estado como indutor dessa centralidade parece ganhar significância, pois considerando que a cultura pode promover mudanças sociais parece ser prudente que haja políticas de Estado voltados para essas demandas. Pois assim a influência externa que modifica e extrai as iniciativas, uma vez que visualiza os espaços apenas como recursos a fim de materializar essas manifestações como mercadoria, estariam resguardadas pelo poder do Estado.

Sem desconsiderar a potência da cultura para o desenvolvimento social e econômico, ou mesmo para o desenvolvimento cultural propriamente dito, oportunizado pela liberdade de produção e de acesso aos bens culturais, a dimensão da relação entre cultura e desenvolvimento que se deseja discutir com vistas a efetivar é a que considera a sua dimensão simbólica. É a que oportuniza a canalização dos saberes, fazeres, vivências e mentalidades na construção e implementação do desenvolvimento. É uma dimensão que refrata nas demais porque pressupõe inserção do conjunto da sociedade nas discussões sobre seu rumo, implica na consideração dos interesses desse conjunto, no estabelecimento de consensos, e no exercício da capacidade criativa para a proatividade. Portanto, a consideração da cultura no seu sentido antropológico para a projeção do desenvolvimento envolve democracia, participação, solidariedade, proatividade.

Embora existam inúmeras experiências pontuais ou espacialmente mais amplas do exercício sugerido acima, há carência de reflexões teóricas e metodologias que a viabilizem. Ou, ao menos, de sistematização das muitas experiências relacionadas à prática cultural com vistas ao desenvolvimento (MARTINELL, 2020). O desafio maior parece ser a sua efetivação. Obviamente não se trata apenas de falta de escopo, embora o que nos pareça corriqueiro, na atualidade e no ambiente acadêmico, acionar a cultura nas discussões sobre desenvolvimento, a aproximação entre ambas não se constitui hegemônica, é recente e, como sugere o título deste texto, muitas vezes, “invisível”. Outrossim, essa invisibilidade ocorre por muitas causas, contextuais e estruturais. A causa estrutural relaciona-se ao que significa promover processos de desenvolvimento participativos, inclusivos, endógenos e solidários diante do posto neste artigo sobre o sistema econômico e político vigente.

Embora pareça um tanto utópica essa colocação, havendo essa possibilidade as regiões estariam submetidas ao alcance não da mão invisível do mercado, mas sim da tutela reguladora do governo, que por meio de uma política de Estado poderia evitar a perda de tão rica diversidade existente nas dimensões de regiões que são sempre díspares, além do que o vetor econômico não seria o principal indutor, uma vez que a consciência desse tipo de política surgiria do amadurecimento coletivo de que os recursos despendidos para esse tipo de iniciativa deve ser através dos mecanismos estatais, uma vez que a métrica quantitativa, em questão de cultura, é algo subjetivo para ser estabelecido, com perspectiva de retorno econômico financeiro.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A perspectiva de trazer a luz não só as discussões acerca do DR, mas a inclusão da cultura como vetor potente do processo de resistência ao que é imposto como condição da expressão cultural travestido de progresso, faz todo o sentido quando tratado de forma a respeitar





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

as diferentes manifestações culturais. Como foi retratado o processo de globalização acaba por interferir no cotidiano da microescala, local, o indivíduo. Alterando modos de vida e consumo, impondo hábitos que acabam por desconstituir suas identidades socioculturais, tornando-os objetos de um sistema perverso.

A boa nova passa pela possibilidade de que na ocasião da construção coletiva, que aparenta ser possível formar uma resistência consciente e sustentável das diferentes manifestações culturais que seriam vetores do desenvolvimento, não como mero instrumento do processo que padroniza as iniciativas, com fins mercadológicos, mas sim pela ótica agregadora da manifestação heterogenia.

O papel do Estado como promotor de políticas perenes de inclusão cultural no DR pode ser um instrumento que resguarde as frágeis condições de oposição as quais por certo existem nas regiões díspares e que são suplantadas quando distantes do poder do Estado e próximas do livre mercado.

Também aparenta ser correto considerar que as práticas culturais locais devem estar abertas ao progresso, ou a aceitação do novo, mas a preservação do que é historicamente identitário é uma das condições desafiadoras, pois equacionar essas perspectivas talvez seja o desafio significativo para aprofundamento dessa reflexão.

Por fim, a centralidade da cultura deve ser não apenas uma forma de solucionar ocasionalmente os problemas sociais, mas sim um meio de agregar visões diferentes de entender o mundo, onde seja possível ser estabelecido uma relação de respeito mútuo entre a diversidade e que a sua conjunção resulte em o bem-estar da coletividade, deixando com que a cultura sai da invisibilidade dos programas políticos e das iniciativas economicistas de eventuais governos.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA DA SILVA, Frederico; ARAÚJO, Herton Ellery. **Indicador de desenvolvimento da economia da cultura**. Brasília : Ipea, 2010.

BECKER, Bertha. Uma nova regionalização para pensar o Brasil? In: LIMONAD, Ester; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy (Org.). **Brasil, Século XXI – por uma nova regionalização? Agentes, processos, escalas**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2015. p.11-27.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. Revista Lua Nova, 28/29: 107-157, abr. 1993.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1993.





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MATINELL, Alfons. As relações entre cultura e desenvolvimento no marco da ODS. In Curso Cultura de Desenvolvimento, 2020, São Paulo. Disponível em:  
<https://www.youtube.com/watch?v=5IBavZx1SpM&feature=youtu.be>. Acesso em: 2 julho 2020.

ORTIZ, Renato. **Cultura e Desenvolvimento**. Salvador: Políticas Culturais em Revista, 1(1), p. 122-128, 2008. Disponível em:  
<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/3194/2304>. Acesso em: 5 junho 2020.

YÚDICE, George. **A conveniência da cultura**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.



OBSERVADR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**PARQUES TECNOLÓGICOS E INCUBADORAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA**

**TECHNOLOGICAL PARKS AND INCUBATORS IN BRAZIL: A BIBLIOMETRIC ANALYSIS**

Augusto Faber FLÔRES<sup>1</sup>, Marcos Junior MARINI<sup>2</sup>

**Resumo:**

Discussões sobre parques tecnológicos e incubadoras surgiram no Brasil a partir dos anos 1980. O presente artigo buscou analisar como a literatura específica brasileira aborda os parques tecnológicos e as incubadoras. O caminho metodológico que conduziu a presente pesquisa permite considerá-la como pesquisa explicativa, de análise qualitativa, baseada no método de pesquisa bibliográfica. Como encaminhamento, a análise documental fez-se através de coletas a partir de fontes secundárias encontradas no repositório da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Como passo seguinte, fez-se necessário delimitar um recorte metodológico para obtenção da amostra. A seguir, adotou-se apenas teses produzidas nos últimos vinte anos (1999 até 2019) como limite temporal. Inicialmente, a coleta totalizou vinte e cinco teses que abordavam a temática escolhida. Assim, após a leitura e análise, foi possível perceber que seis dessas teses não eram destinadas em sua temática central para o estudo de parques tecnológicos e ou incubadoras, sendo dessa maneira descartadas. Ao final, foi possível obter o total de dezenove teses. Ademais, foi possível categorizar as teses encontradas em sete eixos centrais: análise; proposição; prospecção; governança; gestão do conhecimento; redes; capital social. A ampla maioria dos trabalhos elencados são resultados de pesquisa qualitativa. Destacam-se UFSC e UFSCAR, como instituições detentoras das maiores quantidades de trabalhos selecionados. Por fim, recomenda-se aprofundar esta análise, visando extrair o conjunto de indicadores e variáveis que foram utilizadas no contexto de cada uma das teses analisadas, possibilitando a formação de arcabouço teórico-metodológico para a construção de uma ferramenta de análise nestes ecossistemas.

**Palavras-chave:** Parques Tecnológicos. Incubadoras. Inovação. Pesquisa Bibliométrica.

1 Professor do IFPR – Campus Palmas; Doutorando em Desenvolvimento Regional, Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Campus Pato Branco, Brasil; e-mail: [augusto.flores@ifpr.edu.br](mailto:augusto.flores@ifpr.edu.br)

2 Professor do curso de Doutorado em Desenvolvimento Regional (PPGDR); Doutor em Tecnologia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Campus Pato Branco, Brasil; e-mail: [marini@utfpr.edu.br](mailto:marini@utfpr.edu.br)





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## Abstract:

Discussions about technology parks and incubators started in Brazil in the 1980s. The present article sought to analyze how the specific Brazilian literature addresses technology parks and incubators. The methodological path that led to this research allows to consider it as explanatory research, of qualitative analysis, based on the method of bibliographic research. As a referral, the documentary analysis was made through collections from secondary sources found in the repository of the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations. As a next step, it was necessary to delimit a methodological approach to obtain the sample. Then, only theses produced in the last twenty years (1999 to 2019) were adopted as a time limit. Initially, the collection totaled twenty-five theses that addressed the chosen theme. Thus, after reading and analyzing it, it was possible to notice that six of these theses were not intended in their central theme for the study of technological parks and or incubators, thus being discarded. In the end, it was possible to obtain a total of nineteen theses. Furthermore, it was possible to categorize the theses found in seven central axes: analysis; proposition; prospection; governance; knowledge management; networks; share capital. The vast majority of the works listed are the results of qualitative research. UFSC and UFSCAR stand out as institutions that hold the largest number of selected works. Finally, it is recommended to deepen this analysis, aiming to extract the set of indicators and variables that were used in the context of each of the analyzed theses, enabling the formation of theoretical-methodological framework for the construction of an analysis tool in these ecosystems.

**Keywords:** Technology Parks. Incubators. Innovation. Bibliometric Research.

## INTRODUÇÃO

Uma série de discussões sobre parques tecnológicos e incubadoras surgiram no Brasil a partir dos anos 1980, e, ainda despertam o interesse de pesquisadores para buscar a compreensão desta dinâmica e suas implicações com o desenvolvimento local e regional.

Na literatura específica sobre esse tema, Joseph Schumpeter pode ser considerado precursor sobre o conceito e a importância da inovação para o sistema econômico. Schumpeter (1982, p. 08) afirmava que uma inovação “pode existir por meio de uma ideia já existente para uma nova maneira de operacionalizá-la ou em uma nova situação”. Schumpeter (1982, p.31) apresenta ainda a interligação entre inovação e desenvolvimento, a saber:

[...] o que nós, de forma não científica, chamamos de progresso econômico, significa, essencialmente, colocar recursos produtivos em usos ainda não tentados na prática e retirá-los de utilizações para as quais servia, até o momento. A isto chamamos de inovação (SCHUMPETER, 1982, p.31).

A inovação é um tema central presente nos debates sobre desenvolvimento econômico. É perceptível em muitos países, assim como no Brasil, buscam-se esforços em prol de fomento para



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

a inovação. Essa busca se faz necessária pelos países que almejam tornarem-se mais competitivos economicamente e via de regra e sofrerem menores choques externos (MELO, 2014). Milton Santos (1999) menciona que neste contexto de transformações a partir dos anos de 1970 a revolução informacional é manifestada pelo aparecimento do meio técnico científico-informacional. Tal fato gera a propícia união entre a ciência e técnica que, acrescidas da informação, formam a base de produção vigente.

As grandes transformações no campo tecnológico acontecidas no final do século XX trouxeram luz para um mercado cada vez mais competitivo a necessidade de estudos e conhecimento das organizações que propiciam a inovação tecnológica. Conforme Cassiolato e Lastres (2000), o processo de inovação tecnológica é dotado de características que relacionam-se com a região, com o grau de articulação das instituições, além de empresas, universidades, incubadoras e parques tecnológicos, etc. É importante observar que muitos estudos apontam que os parques tecnológicos desempenham papéis muito significativos e são dotados de capacidade para fornecer conhecimento através novas empresas de base tecnológica. São entendidos como elementos de extrema importância nos sistemas de inovação, seja pela condição de criar a ligação entre o mundo acadêmico e o mundo empresarial, ou via compartilhamento de conhecimentos (MYOKEN, 2011; DAL TOÉ, 2015).

Nesse contexto, ocorre o surgimento dos parques tecnológicos como instituições que estão organizadas em um determinado espaço, com principal objetivo é o aumento da riqueza de sua comunidade, promovendo a cultura da inovação e da competitividade de suas empresas e instituições de pesquisa. Assim, é possível afirmar que um parque tecnológico é capaz de criar ambientes favoráveis para a inovação por meio de redes (conexões) existentes entre os mais diferentes atores desse território, o qual possibilita incrementar a renda local, qualificar a mão de obra, e, como consequência, também aumentar a competitividade das empresas estabelecidas. No Brasil, os parques tecnológicos foram criados como alternativa de política pública, visto que seu foco principal relaciona-se com o apoio dado para o desenvolvimento de novas empresas do ramo tecnológica e tendo em seu bojo o desenvolvimento da região. Esses parques tecnológicos têm sido apontados pela literatura como uma alternativa para estimular o desenvolvimento local por ter alta capacidade de criar empregos mais qualificados e compartilhar conhecimento em uma região. Percebe-se com os exemplos em nosso país que a implantação de um parque seria um instrumento útil para estimular a capacidade inovadora de empresas locais (LA ROVERE, 2007).

A presente pesquisa objetiva analisar como a literatura específica brasileira retrata os parques tecnológicos e as incubadoras. O artigo está estruturado em cinco partes, a saber: a primeira aborda a introdução. Na sequência, apresenta-se a metodologia da pesquisa, seguida pelo referencial teórico como terceira seção. Como quarta seção, é apresentada a análise e a discussão dos resultados, e, por fim, as considerações finais.

## Metodologia Da Pesquisa

O caminho metodológico que conduziu a presente pesquisa permite considerá-la como pesquisa explicativa, de análise qualitativa, baseada no método de pesquisa bibliográfica. Na sequência, a análise documental fez-se através de coletas a partir das chamadas fontes secundárias encontradas no repositório da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Como passo seguinte, para corroborar com seu objetivo principal de analisar como a literatura específica brasileira retrata os parques tecnológicos e incubadoras, fez-se necessário delimitar um recorte metodológico para obtenção de amostra. Feita a opção em pesquisar apenas teses disponíveis na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), a que "tem por objetivo reunir, em um só portal de busca, trabalhos defendidos em todo o País" (BDTD, 2017). A seguir, com o propósito de tornar o trabalho mais profundo, fez-se a opção apenas por teses produzidas nos últimos vinte anos - compreendidos entre 1999 até 2019 - como limite temporal, para melhor abarcar informações de pesquisa.

Inicialmente após a primeira pesquisa na base de dados com o período temporal delimitado, a coleta totalizou **vinte e cinco teses** que abordavam parques tecnológicos e ou incubadoras. Ainda, há de se destacar que devido à polissemia dos termos foi necessária a utilização de variações nas palavras-chave, tendo em vista que muitas delas também aparecem na literatura além do singular com nomenclaturas no plural, tais quais: parques tecnológicos, incubadora, polo tecnológico, polos tecnológicos, sistema de inovação e ecossistema de inovação. Assim, após a leitura e análise desses vinte e cinco trabalhos, foi possível perceber que seis dessas teses - embora mencionassem parques tecnológicos e ou incubadoras - não apresentam em sua temática central a discussão específica de parques tecnológicos e/ou incubadoras - sendo dessa maneira **descartados**. Ao final, a amostra resultou em um total de **dezenove** teses.

Com esse encaminhamento, foi possível categorizar as teses encontradas em **sete** eixos centrais de cada trabalho, a saber: um abordando o eixo Análise; um referente ao eixo Proposição; e um relacionado com Prospecção; duas teses vinculadas ao eixo Governança; quatro ao eixo Gestão do Conhecimento; outras quatro relacionadas com Redes; e seis vinculadas com o eixo Capital Social.

**Quadro 1 – Teses selecionadas para a análise e discussões**

Número	Ano	Eixo	Título da tese	Autor(a)	Instituição de Ensino
1	2007	Redes	O Sistema de Inovação em São Carlos sob abordagem sistêmica e a análise de redes	Ana Piekarski	UFSCAR
2	2010	Governança	Proposta De Um Modelo De Governança Para Parques Tecnológicos	João Carlos Chiochet	UFRGS
3	2011	Gestão do Conhecimento	Proposta De Um Avaliação De Práticas De Gestão Do Conhecimento De Parques Tecnológicos: Uma Proposta Para Apoio À Gestão Pública	Mohana de Sá	UFSC
4	2011	Governança	Modelo De Governança Para Parques Científicos e Tecnológicos No Brasil	Eduardo Giugliani	UFSC
5	2011	Capital Social	Proposta de uma métrica de avaliação para Parque Tecnológico sob a ótica de um sistema de inovação estruturante	Benedita Heringer	UNINOVE
6	2012	Prospecção de informações técnicas	Sistema De Prospecção Da Inovação Em Ambiente Multifacetado: O Caso Do Parque Tecnológico Nonagon	Alfredo Silva	UNINOVE



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

7	2013	Redes	Parques Tecnológicos: Relações Entre Território e Inovação e Desafios Das Políticas e Práticas Territoriais na Criação de Valor Compartilhado	Ricardo Rodrigues	UFSC
8	2013	Análise: criação de parque tecnológico	Parques Tecnológicos E Incubadoras Constituídos No Estado De Santa Catarina: Um Estudo Geográfico	Amarildo Kanitz	UFSC
9	2013	Capital Social	Colaboração em Pesquisa e Desenvolvimento: Um Estudo em Ambientes de Incubadoras e Parques Científicos-Tecnológicos	Serje Schmidt	UNISINOS
10	2013	Capital Social	A Cooperação Entre Universidade, Empresa e Governo na Promoção de Ambientes de Inovação: Um Estudo Em Parques Científicos e Tecnológicos no Brasil e em Portugal	Claudio Laimer	UNISINOS
11	2014	Capital Social	A Arquitetura Da Liderança Nos Parques Científicos E Tecnológicos Da Catalunha: Uma Abordagem Estratégica	Roberto do Amaral	UFSC
12	2014	Redes	Dinâmica Territorial do Conhecimento e da Inovação: uma análise da Incubadora Tecnológica de São Carlos	Leandro Marcos Tessari	UNESP
13	2014	Capital social	Parques tecnológicos do estado de São Paulo: incentivo ao desenvolvimento da inovação	Rita de Cássia Melo	USP
14	2016	Capital Social	A Experiência Gaúcha De Parques Científicos E Tecnológicos À Luz Da Tríplice Hélice	Fernando Bencke	UCS
15	2016	Gestão do Conhecimento	Diretrizes para o desenvolvimento da gestão do conhecimento em parques tecnológicos: estudo de múltiplos casos	Lucio Castillo	USP
16	2017	Redes	Redes Colaborativas Em Ambientes De Inovação: Um análise dos fluxos de Informação	Danielly Inomata	UFSC
17	2017	Proposição: Modelo analítico	Modelo Analítico Para Ecossistemas Estaduais De Inovação	Gisa Bassalo	UFSCAR
18	2017	Gestão do Conhecimento	Análise dos valores empresariais e suas inter-relações com a gestão do conhecimento e inovação: um estudo comparativo entre empresas de base tecnológica em Brasil e Espanha	José Castro Júnior	UFSCAR
19	2017	Gestão do Conhecimento	Modelo de Avaliação da Capacidade de Gestão da Inovação: Estudo com Empresas do Porto Digital	Sidney Pinto	UNESP

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

## Referencial Teórico

O desenvolvimento de empresas e seu conseqüente aparecimento de novas soluções e serviços de alta tecnologia criaram um cenário propício para mudanças consideráveis no processo de desenvolvimento industrial até então sem precedentes, visto a necessidade cada vez maior de inovações tecnológicas, com maior destaque principalmente nas áreas de informática e telecomunicações (KANITZ, 2013).

A farta literatura disponível sobre os parques tecnológicos e incubadoras permite melhor entender que o progresso observado após a segunda guerra mundial gera novas oportunidades e



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

em velocidade cada vez maior apresenta-nos novos paradigmas e também novas oportunidades.

É possível observarmos que o acesso para a tecnologia está cada vez mais presente nos chamados setores dinâmicos, sendo ponto-chave para o aumento da competitividade. Corroborando com esse cenário, os parques tecnológicos surgem como locais centrais na gestão de novas tecnologias (MELO, 2014).

O termo parque tecnológico refere-se a um determinado ambiente criado com o propósito de hospedar as nascentes empresas inovadoras e que também possam interagir com o meio acadêmico. Tanto no Brasil, como na Argentina, Paraguai, Uruguai e Espanha a terminologia empregada é a mesma: parque tecnológico. O modelo para os parques tecnológicos é o do Vale do Silício, experiência norte-americana na qual seu êxito em produção de alta tecnologia deu-se inicialmente nos anos de 1950 na criação e difusão de tecnologias relacionadas à defesa nacional.

Também é importante destacar que existem outros fatores que contribuem para o sucesso das empresas localizadas no famoso Vale do Silício, além da competência individual dos empreendedores, tais quais: a criação de um ambiente dotado de infraestrutura técnica e institucional acompanhada de uma grande e coesa rede de relacionamento profissional e social que possibilitam em alto grau a aprendizagem de forma coletiva. (MELO, 2014; RODRIGUES, 2016).

Além da experiência norte-americana, a literatura retrata outros casos de países que buscaram maneiras de criar ambientes propícios à inovação. Na França o termo *technopôle* nasce para batizar os novos ambientes. Seu caso célebre é a Sophia Antipolis, um local destinado para ser uma *technopôle*. Por sua vez no Reino Unido, a nomenclatura empregada foi de *science park* sendo caracterizada por espaços criados ao lado de universidades.

Os parques tecnológicos podem ser definidos como “complexos de desenvolvimento econômico e tecnológico que visam fomentar economias baseadas no conhecimento”, e que integrem pesquisa científica e tecnológica, negócios e empresas, organizações governamentais, além de prover espaço para negócios baseados em conhecimento (RODRIGUES, 2016; ANPROTEC, 2018).

Corroborando com essa definição, um parque tecnológico deve possuir algumas características básicas, a saber: relações formais com universidades; a presença de empresas inovadoras ainda que em fase inicial ou em desenvolvimento; presença de uma entidade que faça a coordenação e que possa realizar as atividades de gerência e inovação tecnológica (MELO, 2014; RODRIGUES, 2016).

É importante destacar o papel do chamado meio inovador como um local no qual as inovações e as empresas não podem estar distantes nem isoladas. As empresas que inovam são parte integrante do meio inovador e que como consequência geram novos esforços em prol da inovação (AYDALOT, 1986). Ressalta-se que a inovação está no bojo da chamada Economia do Conhecimento, e suas políticas de inovação derivam da maneira pela qual se aprimoraram políticas públicas de ciência e tecnologia, além de constarem nas agendas políticas das nações desenvolvidas, através do Manual de Oslo (MELO, 2014). Nesse sentido, a chamada Sociedade do Conhecimento traz novos desafios às políticas e estratégias de cooperação internacional em ciência e tecnologia.

Nesse sentido, para uma nação prosperar em níveis elevados na economia do conhecimento será necessário que esteja munida de capital intelectual e alta tecnologia, e sendo capazes de atrair



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

trabalhadores muito qualificados e também empresas com elevado grau de inovação e ampla capacidade para transformar uma inovação em um novo negócio (ANPROTEC, 2018).

Convém destacar que os parques tecnológicos apresentam condições que possibilitam o fomento da inovação e que ao mesmo tempo dotam de capacidades para que exista um ambiente com sinergia para aumentar a criação de maiores inovações. Entretanto, apenas a decisão política de criar parques tecnológicos por si só não é capaz de levar adiante seu funcionamento. Faz-se preponderante que existam determinadas condições para sua constituição e consequente desenvolvimento das atividades.

É importante destacar que os parques tecnológicos podem contribuir para o desenvolvimento regional não de forma imediatista, visto que seus resultados são de longo prazo, pois certas iniciativas ainda estão em consolidação. Contudo, quando se pensa no desenvolvimento regional, índice de emprego, renda e educação são indicadores que podem contribuir para esse processo de desenvolvimento (MENDES, TEIXEIRA, 2004). O desenvolvimento abarca maiores questões sociais, tais quais como desigualdade de renda, emprego, educação, saúde e como as pessoas se relacionam dentro de uma sociedade com autonomia, liberdade e ideais próprios. (FURTADO, 1998; MENDES, TEIXEIRA, 2004).

## Análise e Discussão dos Resultados da Pesquisa

A partir dos dados relacionados no quadro 1, esta seção apresenta uma breve descrição de cada uma destas teses selecionadas, incluindo seu objetivo principal, universo de análise e metodologia usada, bem como as principais discussões e resultados encontrados. Por ordem cronológica apresentam-se a seguir as dezenove teses selecionadas para análise.

A tese de **Piekarski (2007)**, conforme eixo central aqui centrado na categoria redes, buscou analisar as relações entre os diversos agentes que compõem a infraestrutura da ciência e da tecnologia, órgãos de apoio e articulação e as empresas de base tecnológica, bem como as atividades que realizam no contexto do desenvolvimento tecnológico e inovativo do município, para caracterizar sistemicamente o Sistema de Inovação de São Carlos-SP. Para tal, no que refere-se à metodologia utilizou-se de pesquisa exploratória para verificar as relações entre os elementos desse sistema de inovação. Como resultados, apresentou contribuição da caracterização quantitativa e qualitativa das atividades que compõem o processo inovativo em São Carlos-SP, segundo a abordagem sistêmica, a saber: pesquisa e desenvolvimento, ensino, manufatura, articulação e apoio, geração de novos empreendimentos e adaptação institucional.

A segunda tese analisada, versa sobre governança. A partir das discussões apresentadas por **Chiochetta (2010)**, o autor propôs um modelo de governança para os parques tecnológicos contemplando a cooperação e coordenação de diferentes atores envolvidos, com estudos no Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro. Com base em pesquisa qualitativa, exploratória, e utilização de dados primários e secundários. Como principais resultados que o modelo de governança possibilitará a gestão de parques tecnológicos como dinamizadores da transferência de tecnologia para micro e pequenas empresas, incorporando espaços de inovação como incubadora de empresas, condomínios tecnológicos.

Já o trabalho de **Sá (2011)**, versa sobre o eixo de gestão do conhecimento e objetivou propor um método de avaliação de práticas de governança corporativa de parques tecnológicos.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Como procedimentos metodológicos baseou-se em três construtos: 1) parques tecnológicos percebidos como organizações do conhecimento; 2) levantamento de práticas de governança corporativa de parques tecnológicos; e, 3) indicadores para avaliação organizacional das práticas de governança corporativa de parques tecnológicos. Para assegurar comparabilidade entre diferentes parques tecnológicos, o método proposto inclui adaptação do questionário que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) utiliza para avaliar práticas de governança corporativa junto aos atores empresariais. Em seus resultados, apresentou a construção de indicadores que servem como referenciais comparativos do estado das práticas de governança corporativa de parques tecnológicos e, como consequência, instrumentos de apoio à gestão, planejamento, acompanhamento e avaliação de parques tecnológicos, de modo sintonizado com as demandas da sociedade do conhecimento.

A quarta tese de **Giugliani (2011)** relaciona-se a questão da governança, e objetivou projetar o conceito da governança corporativa sobre a estrutura organizacional de parques tecnológicos no sul do Brasil (Porto Alegre, São Leopoldo e Florianópolis), dentro do domínio de ciência, tecnologia e inovação, caracterizando-o como parque científico e tecnológico, e buscou ainda definir a governança corporativa para este contexto, avaliá-la em sua origem, caracterizá-la e oferecer a proposição de um modelo de governança para parques científicos e tecnológicos no Brasil, baseado em campos de análise da governança aplicados ao ambiente brasileiro dos parques tecnológicos. Para tal, constituiu-se uma amostra com vistas à verificação do modelo proposto, a partir da elaboração de instrumentos metodológicos adequados a uma pesquisa de natureza aplicada e exploratória. O trabalho apresentou em seus resultados a sugestão de que a aderência do modelo proposto aos princípios da governança corporativa, ampliando a base de análise desta às especificidades dos parques tecnológicos. Ofereceu ainda um importante arcabouço organizacional com possibilidades de convergência aos conceitos e mecanismos da governança, permitindo a incorporação de boas práticas da governança aos processos organizacionais dos parques tecnológicos no Brasil.

A quinta tese apresentada, **Heringer (2012)**, no eixo Capital Social, objetivou verificar a característica estruturante de parque tecnológico proposta pela ABDI e ANPROTEC (2008), identificando o papel que o parque tecnológico de São José dos Campos-SP em termos de alterações do sistema de geração de conhecimento e da inovação empresarial e no sistema nacional de inovação. Propôs também uma métrica para avaliar o grau de maturidade dessa característica estruturante. Para fazer frente ao seu tema proposto, fez uso de procedimentos metodológicos para via estudo de caso único tendo como instrumento de pesquisa um questionário com questões semi-estruturadas, dividido em seis blocos comuns a todas as empresas e quatro blocos específicos para as empresas do segmento aeronáutico, energia, saúde e saneamento. Ao final pode apresentar seus resultados que apontaram para um parque ainda em fase de consolidação com muitos desafios pela frente, não sendo ainda um parque capaz de enfrentar os enormes desafios estruturantes da inovação, mas certamente caminha nesta direção.

O sexto trabalho, de **Silva (2012)**, está vinculado com o eixo de prospecção de informações técnicas e tratou de pesquisa que se ocupou com o sistema de inteligência tecnológica de um parque tecnológico selecionado em São Miguel, região dos Açores em Portugal, a qual é na visão do autor uma organização com inúmeros componentes os quais recebem informações específicas de caráter técnico. Sua tese apresentou como objetivo a caracterização do processo de prospecção de informações tecnológicas. Utilizou pesquisa qualitativa exploratória e estudo de caso. Os



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

principais resultados indicaram que o sistema de prospecção de informações tecnológicas é reconhecidamente existente, mas não percebido como um sistema formal dentro do parque. Conclui-se que embora a organização possua uma visão global de um sistema de prospecção da inovação, caso de um parque tecnológico, o sistema de informações ainda não é tão ágil, pois essas informações nem sempre estão disponibilizadas para acesso imediato.

Por sua vez, o trabalho de **Rodrigues (2013)**, o sétimo aqui apresentado, está relacionado no eixo redes. Seu trabalho objetivou apresentar um novo modelo de análise dos parques tecnológicos a partir da estrela pentagonal e analisou relações de parceria e cooperação existentes nos parques tecnológicos no mesmo espaço físico e virtual; além de identificar quais são os principais determinantes de sucesso dos parques tecnológicos. A tese é classificada como pesquisa qualitativa e exploratória. Para tanto, os parques selecionados para estudos de caso foram os dois maiores parques do Brasil: Porto Digital, no Recife (PE), e o Parque Tecnológico do Rio, localizado na cidade do Rio de Janeiro (RJ). Como resultados de pesquisa demonstram que tanto o Porto Digital como o Parque do Rio tiveram fatores determinantes baseados em seus métodos de gestão, o modelo de governança em Recife e o modelo institucional coordenado pela COPPETEC no Rio. Em consonância a literatura de parques tecnológicos que apontam que a proximidade entre as empresas num mesmo espaço físico é essencial para que haja um ambiente colaborativo e mais propício à inovação.

Por sua vez, o oitavo trabalho relacionado, **Kanitz (2013)**, relaciona-se com o eixo análise e buscou analisar os parques tecnológicos e incubadoras constituídos nas regiões geoeconômicas do estado de Santa Catarina. Especificamente, procurou identificar as condições que favoreceram o surgimento de espaços de inovação, apresentou seus principais atores promotores e analisou seu desempenho e sua interação com o setor produtivo. O autor adotou abordagem qualitativa para capturar a realidade da organização e formação dos parques tecnológicos. Como resultados, percebeu que as iniciativas na criação de parques e incubadoras ao longo do processo histórico de formação, organização e desenvolvimento foram fomentadas por políticas de governo, sendo este um dos atores mais relevantes e contributivos para o desenvolvimento destes espaços no estado de Santa Catarina.

A contribuição de **Schmitd (2013)**, a nona apresentada, vincula-se com o eixo capital social, tem em seu trabalho a proposição de um esquema teórico-conceitual para nortear estudos que tomem a colaboração e a inovação como lentes teóricas nesses ambientes. Cooperação e complementaridade de recursos constituem-se fatores facilitadores da inovação, uma vez que firmas atuando de forma individual encontram restrições nesse sentido. Entre as diversas iniciativas recentes para a formação de arranjos colaborativos articuladas pelo poder público e pela iniciativa privada, está o apoio à criação e consolidação de parques tecnológicos e incubadoras. O autor tem em sua metodologia classifica seu trabalho como de corte transversal, quantitativa, descritiva e exploratória, de abordagem funcionalista. Como resultado de pesquisa, foi possível sugerir que os parques tecnológicos de fato influenciam os elementos de pesquisa e desenvolvimento colaborativo.

A décima tese elencada é a de **Laimer (2013)**, que também se relaciona com o eixo capital social. O autor apresenta como objetivo um esquema conceitual que possibilite compreender os elementos envolvidos na promoção de ambientes de inovação em parques científicos e tecnológicos, a partir da dinâmica de cooperação entre universidade, empresa e governo. No que



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

tange sobre metodologia do trabalho, o autor procurou-se elaborar um esquema conceitual para auxiliar a compreensão do ambiente de inovação. A pesquisa utilizou a estratégia de estudo de casos múltiplos, sendo realizada através de entrevistas em profundidade com os gestores das empresas e das instituições envolvidas no Tecnosinos (Brasil) e no Taguspark (Portugal). Por fim, apresentou suas evidências da pesquisa que indicaram que as contingências, os atributos e a cooperação, os efeitos da proximidade geográfica, as infraestruturas e os serviços, a universidade, o governo e o capital de risco incluídos no esquema conceitual correspondem aos principais elementos envolvidos no ambiente de inovação em parques científicos e tecnológicos.

Por sua vez, a contribuição de **Amaral (2014)**, está relacionada com a temática de capital social. Em sua tese, o autor buscou compreender a liderança em parques científicos e tecnológicos sob a percepção de líderes desses parques científicos e tecnológicos da Catalunha, Espanha. No quesito metodológico, Amaral (2014) adotou a pesquisa qualitativa, de caráter descritivo, pautada no método fenomenológico proposto por Taylor e Bogdan (1987), mediante o uso da entrevista em profundidade. O autor afirma que a experiência da Catalunha na criação e desenvolvimento de parques científicos e tecnológicos, a existência de similaridades entre o estado de Santa Catarina e a região autônoma da Catalunha, como também a cooperação bilateral entre os governos dessas regiões determinaram a escolha da Catalunha para realização da pesquisa. Os resultados das entrevistas apontaram para a importância das redes de liderança no contexto de parques científicos e tecnológicos, assim como a formação dos líderes.

O décimo segundo trabalho exposto está vinculado ao eixo redes e conta com a contribuição de **Tessari (2014)**, na qual o autor analisou a produção, a transmissão do conhecimento e a inovação na Incubadora da Fundação ParqTec, localizada no município de São Carlos (SP). A partir das relações e sinergias entre os diversos segmentos institucionais e sociais, consolidando redes dinâmicas de aprendizagem técnico-científicas e informacionais. O estudo deu-se através de levantamento bibliográfico, pesquisa de campo nas empresas hospedadas na incubadora tecnológica da Fundação ParqTec. Como conclusão, pôde-se inferir que as transformações histórico-econômicas possibilitaram à cidade de São Carlos despontar no contexto regional no tocante a inovação, principalmente a partir dos esforços realizados a partir dos anos de 1980, no qual o município de São Carlos-SP atraiu muitas empresas de base tecnológica provenientes de seu contexto de cidade-universitária.

A tese seguinte, de **Melo (2014)**, a qual versa no eixo capital social, tem em seu objetivo compreender a forma de atuação dos parques tecnológicos paulistas e com credenciamento definitivo no SPTec no fomento da inovação, como estruturas de apoio à inovação e como estruturas capazes de suscitar inovação. A autora em sua tese, fez o uso de pesquisa descritiva e exploratória como metodologia. Como resultados de pesquisa, constatou que mesmo possuindo credenciamento definitivo no SPTec e contando com certa trajetória de funcionamento, inclusive com registro de apoio dos governos federal e estadual em diversas etapas da constituição, pode declarar que apenas o Parque Tecnológico localizado em São José dos Campos busca uma atuação coerente a um parque tecnológico.

O décimo quarto trabalho aqui apresentado é o de **Bencke (2016)**, e também refere-se ao eixo capital social. Em sua tese o autor objetivou analisar a trajetória de constituição dos parques científicos e tecnológicos consolidados no Rio Grande do Sul à luz da tríplice hélice. Como procedimentos metodológicos foi utilizada abordagem qualitativa, com delineamento descritivo e



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

exploratório. O método utilizado, estudo de caso, e estratégia de pesquisa, história oral temática, contou com entrevistas semiestruturadas, observação não participante e análise de documentos como fontes de evidência. A técnica de análise de dados utilizada foi análise de conteúdo, com categorias definidas *a posteriori*, com o auxílio do *software* QSR NVivo. Como principal resultado foi possível identificar e analisar o papel desempenhado pela universidade, governo e empresa, tratadas como categorias de análise. Também foi possível evidenciar um novo elemento como determinante na constituição dos parques, representado pela categoria liderança, as quais (políticas, empresariais e universitárias) contribuíram para o surgimento dos parques por meio de um processo de liderança.

Já em **Castillo (2016)**, seu trabalho relaciona-se com o eixo gestão de conhecimento. Na tese, o autor visou propor um conjunto de diretrizes para o desenvolvimento da gestão do conhecimento em parques tecnológicos. Como encaminhamento metodológico foi desenvolvido e aplicado instrumento de coleta de dados em cinco parques tecnológicos, sendo quatro no Brasil (Tecnopuc, Porto Digital, Parque Tecnológico da UFRJ, Porto Digital e Tecnosinos) e um na Espanha (Parc Científic Barcelona). Os resultados do trabalho contribuíram para o desenvolvimento das pesquisas que relacionam as duas áreas de estudo, no âmbito empresarial a diretrizes propostas suportarão programas de implementação da gestão do conhecimento em parques tecnológicos.

O décimo sexto trabalho apresentado é de **Inomata (2017)**. Sua tese está vinculada com o eixo de redes. Seu trabalho de doutoramento consistiu em compreender os fluxos de informação em redes colaborativas no contexto de ambientes de inovação em parques tecnológicos do Porto (Portugal), Tecnopuc (Porto Alegre), PTI (Foz do Iguaçu), Inovaparq (Joinville) e Inpa (Manaus). A autora baseia a metodologia com base no *Design Science Research*, como paradigma que operacionaliza a construção do conhecimento a partir de ciclos interativos para projetar um artefato sócio-técnico e utiliza a Análise de Redes Sociais para entender a estrutura relacional. A pesquisa foi considerada de abordagem mista, predominantemente, qualitativa. Como principais resultados, tem-se que evidências empíricas possibilitaram a proposição de sete diretrizes que podem auxiliar gestores quanto: informação crítica, papel dos atores, socialização nos ambientes de inovação, manutenção da base de conhecimentos, estrutura das redes, formação de parcerias e acompanhamento de resultados. Por fim, a autora concluiu ser possível gerenciar fluxos informacionais em ambientes dinâmicos e complexos.

Com seu estudo relacionado ao eixo proposição, **Bassalo (2017)**, objetivou sobre a definição de um modelo analítico para capturar a realidade dos ecossistemas de inovação de estados brasileiros no tocante a sua capacidade de favorecer a inovação. Sobre a abordagem metodológica, foram executados em quatro etapas: revisão sistemática da literatura sobre políticas, indicadores e sistemas de inovação; mapeamento das características presentes nesse material para construir um esquema analítico; validação do esquema por meio da técnica de análise fatorial e a mensuração do desempenho inovativo dos ecossistemas, e, por fim; proposição de tipologia de ecossistemas de inovação, por meio da técnica de análise de agrupamentos, e identificação de suas potencialidades e fragilidades. Como resultados, a autora afirma que foram obtidos macro-dimensões, dimensões e indicadores adequados à captura de características relevantes de ecossistemas estaduais de inovação; medidas do desempenho desses ecossistemas no tocante à inovação; tipologia para ecossistemas segundo as macro-dimensões que interferem na capacidade de favorecer a inovação; potencialidades e fragilidades dos ecossistemas de vinte e seis estados e



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

do Distrito Federal por meio da aplicação do modelo.

Por sua vez, o décimo oitavo trabalho analisado, relaciona-se com o eixo gestão do conhecimento e conta com a contribuição de **Castro Junior (2017)**, na qual o autor verificou a existência de inter-relações entre valores, gestão do conhecimento e inovação a fim de determinar quais valores empresariais associados à gestão do conhecimento impactam na geração da inovação. No que se referiu com a questão metodológica, definiu-se como trabalho multimétodos. Iniciou-se a partir de uma pesquisa exploratória, pela abordagem qualitativa, A pesquisa qualitativa foi realizada em quatro parques tecnológicos, sendo dois no Brasil e dois na Espanha. A partir desta compreensão construiu-se um modelo de entrevista semiestruturada que foram aplicadas em empresas de base tecnológica, instaladas no Brasil (ParqTec e Techno Park, ambos em São Carlos-SP) e na Espanha (Parc Cientific e Parc de Recerce, esses dois localizados em Barcelona - Espanha). Como resultados: pode-se verificar que os valores empresariais que explicam a gestão do conhecimento como geradora da inovação são: autonomia, competência, competitividade, excelência, justiça e respeito na Espanha. No Brasil temos: autonomia, competitividade, dignidade e solidariedade.

Por fim, temos a contribuição de **Pinto (2017)** que também se relaciona com o eixo de gestão do conhecimento. O autor em sua tese objetivou proposição e validação de um modelo de avaliação da Gestão da Inovação. Quanto ao aspecto metodológico, fez uso de abordagem qualitativa-quantitativa. Os construtos teóricos do modelo foram identificados a partir de revisão de literatura, que permitiu a organização de um conjunto de variáveis utilizadas para a avaliação de aspectos intangíveis do processo de inovação, e subsidiaram a construção de um questionário. A teoria foi validada por meio da aplicação de uma Análise Fatorial Confirmatória envolvendo 267 respondentes. A coleta de dados foi realizada junto a empresas do setor de software localizadas no Porto Digital, parque tecnológico instalado em Recife-PE. Foram também realizadas entrevistas com 10 gestores. Como conclusão de sua pesquisa, o autor afirmou existência de evidências que apontam para o fato de que o modelo proposto reflete as capacidades organizacionais que impactam no processo de inovação. As principais contribuições práticas consistem na elaboração de um instrumento para que gestores mapeiem as capacidades organizacionais que necessitam ser desenvolvidas de forma a aumentar o desempenho da organização em inovação.

No que tange ao aspecto metodológico dos trabalhos selecionados, em sua ampla maioria são pesquisas qualitativas (treze trabalhos). De outro modo, apenas trabalhos são classificados como frutos de pesquisa quantitativa, enquanto outros quatro são pesquisas qualitativas e quantitativas.

As teses relacionadas com o eixo de Capital Social são essencialmente qualitativas (cinco trabalhos), enquanto há o aparecimento de apenas uma tese de abordagem quantitativa. Já para o eixo Redes a abordagem qualitativa é exclusiva em três das quatro teses, sendo uma de abordagem qualitativa e quantitativa. Ao observar o eixo Governança, uma tese elencada é classificada como qualitativa e a segunda é de pesquisa qualitativa e quantitativa. Por sua vez, o eixo Gestão do Conhecimento está dividido da seguinte forma: dois trabalhos de pesquisa qualitativa e outros dois de pesquisa qualitativa e quantitativa. Já para os eixos Análise e Prospecção de Informações Técnicas, a abordagem é de pesquisa qualitativa, enquanto para o eixo Proposição a característica é de pesquisa quantitativa.



OBSERVADR





**Quadro 2 – Teses selecionadas quanto sua metodologia**

<b>Eixo</b>	<b>Metodologia</b>
Análise: criação de parque tecnológico	Qualitativa
Capital Social	Qualitativa
Capital Social	Quantitativa
Capital Social	Qualitativa
Capital Social	Qualitativa
Capital social	Qualitativa
Capital Social	Qualitativa
Gestão do Conhecimento	Qualitativa
Gestão do Conhecimento	Qualitativa
Gestão do Conhecimento	Qualitativa-Quantitativa
Gestão do Conhecimento	Qualitativa-Quantitativa
Governança	Qualitativa
Governança	Qualitativa-Quantitativa
Proposição: Modelo analítico	Quantitativa
Prospecção de informações técnicas	Qualitativa
Redes	Qualitativa
Redes	Qualitativa
Redes	Qualitativa
Redes	Qualitativa-Quantitativa

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Quando a análise centra-se em cada um dos **sete eixos** aqui elencados, Capital Social é aquele que apresenta a maior quantidade de teses selecionadas. Destaca-se que entre as seis teses elencadas, duas são oriundas da mesma instituição de ensino UNISINOS. Ainda no Eixo Capital Social os demais trabalhos estão pulverizados entre UCS, UFSC, UNINOVE e USP.

Já para o eixo de Gestão do Conhecimento, cada trabalho aqui analisado foi oriundo de diferentes universidades (UFSC, UFSCAR, UNESP e USP). Ao observar o eixo denominado Redes, a UFSC destaca-se como *alma mater* de duas teses, sendo UFSCAR e UNESP com uma cada.

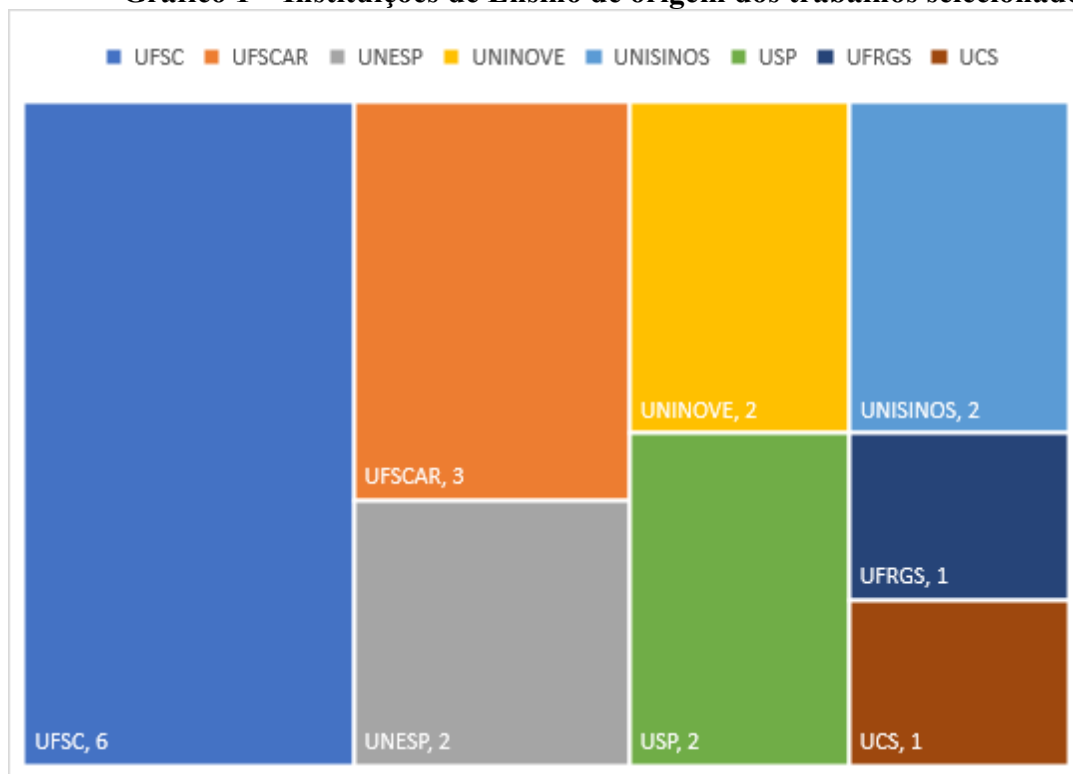
Por sua vez, o eixo Governança constitui-se a partir de dois trabalhos elaborados na UFRGS e UFSC, respectivamente. Há ainda que destacar outros três eixos de análise aqui presentes: i) criação de parque tecnológico; ii) Proposição de modelo analítico; e, iii) Prospecção de informações técnicas; vinculados com UFSC, UFSCAR e UNINOVE, respectivamente.



Embora na presente análise o período compreendido tenha sido o de vinte anos (entre 1999 e 2019), as teses aqui elencadas estão distribuídas apenas entre os anos de 2007 até 2017, quando foram defendidas em sessões públicas para outorga do grau de doutor. Percebe-se que os trabalhos referidos ao eixo Governança ( nos anos de 2010 e 2011) são os mais antigos aqui presentes e não foram objetos de estudo em período mais recente. O eixo Redes está representado com trabalhos em todo o período (2007, 2013, 2014 e 2017), característica de alinhamento em todo o período.

Por sua vez, Capital Social (eixo com maior quantidade de trabalhos aqui selecionados) está com sua temática concentrada entre os anos de 2011 e 2016, sendo mais especificamente em 2013 e 2014 com dois trabalhos apresentados em cada ano. Ao observar os trabalhos do eixo Gestão do Conhecimento (2011, 2016, 2017 e 2017), percebe-se ser uma temática que desperta o interesse em período mais recente.

**Gráfico 1 – Instituições de Ensino de origem dos trabalhos selecionados**



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Ao analisar as **instituições de ensino** dos autores das dezenove teses aqui apresentadas, tem-se na figura da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) a mais presente, com seis trabalhos elencados. Na sequência, tem-se a Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), com três teses. O terceiro posto é dividido entre a Universidade Estadual de Paulista (UNESP), Universidade Nove de Julho (UNINOVE), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e Universidade de São Paulo (USP), que destacam-se com dois trabalhos cada. Por sua vez, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Universidade de Caxias do Sul (UCS) estão representadas com apenas um trabalho cada.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## Considerações Finais

As discussões sobre a temática dos parques tecnológicos e incubadoras ganharam espaço no Brasil desde meados dos anos de 1990. Nesse sentido, para corroborar com o objetivo de analisar como a literatura específica brasileira retrata os parques tecnológicos e as incubadoras, dezenove teses foram selecionadas. Em que pese o limite temporal utilizado no presente trabalho (1999 até 2019), os resultados encontrados apresentam-se concentrados entre os anos de 2007 até 2017.

Dentre as teses estudadas, foi possível agrupá-las em sete eixos temáticos: análise (uma tese); proposição (uma tese); prospecção (uma tese); governança (duas teses); gestão do conhecimento (quatro teses); redes (quatro teses); e capital social (seis teses). Mais especificamente, percebeu-se que estes estudos buscaram analisar as relações com agentes de inovação; a relação entre as empresas incubadas; o processo histórico de criação de parques tecnológicos em Santa Catarina; as formas de cooperação entre empresas de uma incubadora; o processo de liderança dentro de parque tecnológico, a relação entre atores de um parque tecnológico; as relações de governança para os parques tecnológicos; as redes de informação de um parque tecnológico.

Quanto aos locais de aplicação dos casos estudados, as teses analisadas focaram em Manaus, Recife, Rio de Janeiro, Foz do Iguaçu, Joinville, Florianópolis, Porto Alegre e São Leopoldo, além do destaque para o interior do estado de São Paulo (nos municípios de São Carlos e São Jose dos Campos). Adicionalmente, é importante destacar que três estudos além de analisarem parques tecnológicos e incubadores no Brasil também replicaram o estudo comparativo em parques similares de outros países, como Portugal e Espanha.

Por fim, recomenda-se aprofundar ainda mais esta análise, visando extrair o conjunto de indicadores e variáveis que foram utilizadas no contexto de cada uma das teses analisadas, o que possibilitará a formação de um arcabouço teórico-metodológico para a construção de uma ferramenta de análise do cenário de parques tecnológicos e incubadoras de empresas.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, R. **A arquitetura da liderança nos Parques Científicos e Tecnológicos da Catalunha: uma abordagem estratégica**. 2014. 269 p. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

ANPROTEC. **Portfólio de Parques Tecnológicos no Brasil**. Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores, 2018.

AYDALOT, P. **Trajectoires Technologiques et Milieux Innovateurs**. GREMI – Groupe de Recherche Europeen sur les Milieux Innovateurs. Institut de recherches économiques et



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

regionales. Neuchatel, 1986. Disponível em <http://wwwa.unine.ch/irer/Gremi/Gremi%201.pdf>.

BASSALO, G. **Modelo analítico para ecossistemas estaduais de inovação**. 2017. 192 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

BDTD. **Biblioteca Brasileira Digital de Teses e Dissertações**. Disponível em <http://bdtb.ibict.br/vufind/>> Acesso em: 13 dez. 2019

BENCKE, F. **A experiência gaúcha de parques científicos e tecnológicos à luz da tríplice hélice**. 2016. 351 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2016.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, M. H. Sistemas de Inovação: Políticas e Perspectivas. Parcerias Estratégicas. **Revista do Centro de Estudos Estratégicos do Ministério de Ciência e Tecnologia**. Nr. 8, p. 237-255, maio, 2000.

CASTILLO, L. A. **Diretrizes para o desenvolvimento da gestão do conhecimento em parques tecnológicos: estudo de múltiplos casos**. 2016. 156 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

CASTRO JÚNIOR, J. C. **Análise dos valores empresariais e suas inter-relações com a gestão do conhecimento e inovação: um estudo comparativo entre empresas de base tecnológica em Brasil e Espanha**. 2017. 180 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Departamento de Engenharia de Produção e Área de Concentração em Economia, Organizações e Gestão do Conhecimento, Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos, 2017.

CHIOCHETTA, J. C. **Proposta de um modelo de governança para parques tecnológicos**. 2010. 208 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Escola de Engenharia, Porto Alegre, 2010.

COUTINHO, L. A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, n. 18, p. 69-89, ago. 1993.

DAL TOÉ, R. D. A. **Análise de fatores críticos à implantação de parques científicos: um estudo de caso**. 2015. Florianópolis, 2015. 215 f. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Ed. Nacional: 1998.

GIUGLIANI, E. **Modelo de governança para parques científicos e tecnológicos no Brasil**. Florianópolis, 2011. 310 f. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

HERINGER, B. H. de F. **Proposta de uma métrica de avaliação para Parque Tecnológico sob a ótica de um sistema de inovação estruturante**. 2011. 227 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2011.



OBSERVADR





INOMATA, D. O. **Redes colaborativas em ambientes de inovação: uma análise dos fluxos de informação.** 2017. 423 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Educação, Programa Pós-Graduação em Ciência da Informação, Florianópolis, 2017.

KANITZ, A. F. **Parques tecnológicos e incubadoras constituídos no estado de Santa Catarina: um estudo geográfico.** 2013. 182 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

LAIMER, C. G. **A cooperação entre universidade, empresa e governo na promoção de ambientes de inovação: um estudo em parques científicos e tecnológicos no Brasil e em Portugal.** 2013. 181 f. Tese (Doutorado em Administração). Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis, São Leopoldo, 2013.

LA ROVERE, R. L. **Os parques tecnológicos enquanto instrumentos de apoio ao desenvolvimento local: o caso do Petrópolis-Tecnópolis.** In: XII Seminario de Gestión Tecnológica - ALTEC 2007, Buenos Aires, 2007.

MELO, R. C. N. **Parques tecnológicos do estado de São Paulo: incentivo ao desenvolvimento da inovação.** 2014. 252 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. Universidade de São Paulo. 2014.

MENDES, C. C.; TEIXEIRA, J. R. **Desenvolvimento econômico brasileiro: uma releitura das contribuições de Celso Furtado.** In. Texto para discussão nº 1051. Brasília, IPEA. Outubro de 2004.

MYOKEN, Y. Science parks and Triple-Helix innovation in UK and Japan. **International Journal of Technoentrepreneurship**, v. 2, Issue 3-4, November 2011, p. 261-274.

PIEKARSKI, A. E. T. **O Sistema de Inovação em São Carlos sob uma abordagem sistêmica e a análise de redes.** 2007. 243 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

PINTO, S. **Modelo de avaliação da capacidade de gestão da inovação: estudo com empresas do Porto Digital-PE.** 2017. 137 f. Tese (Doutorado em Engenharia Mecânica) – Faculdade de Engenharia, Universidade Estadual Paulista, Guaratinguetá, 2017.

RODRIGUES, R. F. **Parques tecnológicos: relações entre território e inovação e os desafios das políticas e práticas territoriais na criação de valor compartilhado.** 2013. 143 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

SÁ, Mohana **Avaliação de práticas de gestão do conhecimento de parques tecnológicos: uma proposta para apoio à gestão pública.** 2011. 188 f. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.** 3ª. Edição. São Paulo: Hucitec, 1999.





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SCHMIDT, S. **Colaboração em pesquisa e desenvolvimento: um estudo em ambientes de incubadoras e parques científico-tecnológicos.** 2013. 197 f. Tese (Doutorado em Administração). Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis, São Leopoldo, 2013.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico.** Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1982.

SILVA, A. P. **Sistema de prospecção da inovação em ambiente multifacetado: o caso do parque tecnológico Nonagon.** 2012. 124 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2012.

TESSARI, L. M. Dinâmica territorial do conhecimento e da inovação: uma análise da Incubadora Tecnológica de São Carlos (SP). 2014. 226 f. **Tese (Doutorado em Geografia)** - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro, 2014.



OBSERVADR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**ATRIBUTOS DETERMINANTES PELO PRODUTOR RURAL NA ESCOLHA DE UMA EMPRESA PARA ENTREGA DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA**

**DETERMINANT ATTRIBUTES BY THE RURAL PRODUCER IN THE CHOICE OF A COMPANY FOR DELIVERY OF AGRICULTURAL PRODUCTION**

Bianca Casarotto MENSCH<sup>1</sup>, Euselia Pavaglio VIEIRA<sup>2</sup>, Roselaine FILIPIN<sup>3</sup>

**Resumo:**

O artigo tem como foco o entendimento dos quatro P's do marketing que são determinantes na escolha de uma empresa, sendo a satisfação do cliente um quesito importante e indispensável para o sucesso dos negócios e o bom relacionamento entre empresa e clientes. O objetivo do estudo consiste em analisar os atributos determinantes pelo produtor rural na escolha da empresa para a entrega da produção agrícola a partir dos quatro P's do marketing enfatizando sua aplicabilidade e contribuição de modo a alcançar novos parceiros e fidelizá-los. A pesquisa caracteriza-se como aplicada, descritiva, de abordagem quali-quantitativa, utilizando-se da técnica de coleta de dados por meio de questionário aplicados a 95 produtores rurais que são clientes da empresa, a fim de obter informações que auxiliassem na resposta do objetivo proposto, sendo coletados por meio do uso da técnica da escala do tipo *Likert*, posteriormente tabulados em planilhas excel, obtida automaticamente pelo *monkey*, que possibilitou a sua análise e interpretação. Os resultados apontam que a empresa possui um conceito de satisfação excelente em quase todos os P's do composto de marketing propostos, devendo apenas reavaliar algumas questões. Conclui-se que a satisfação do cliente está relacionada com a confiança depositada na empresa em razão da garantia e qualidade dos serviços oferecidos, suporte na armazenagem, preços competitivos com o mercado, fidelizando-os com credibilidade e confiança na empresa, o que mantém a solidez no mercado e a confiabilidade no mercado de grãos.

**Palavras-chave:** Marketing. Serviços. Atributos. Relacionamento.

**Abstract:**

The article's main focus is the understanding of the marketing P's that are crucial in choosing a company, with customer satisfaction being an important and indispensable tool for business success and the good relationship between company and customers. Therefore, the objective of the study is to analyze the determinant attributes by the rural producer in choosing the company for the delivery of agricultural production from the four P's of marketing, emphasizing its

1 Bacharel em Ciências Contábeis; Pós-graduando do curso de Controladoria e Gestão Empresarial pela Unijuí – RS; e-mail: [casarotto.bia@hotmail.com](mailto:casarotto.bia@hotmail.com)

2 Professora Orientadora da UNIJUÍ; Doutora em Administração; e-mail: [euselia@unijui.edu.br](mailto:euselia@unijui.edu.br)

3 Professora da UNIJUÍ; Mestre em Contabilidade pela FURB; e-mail: [roselaine.filipin@unijui.edu.br](mailto:roselaine.filipin@unijui.edu.br)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

applicability and contribution in order to reach new partners and trust them. The research is characterized as applied, descriptive, with a qualitative and quantitative approach. Therefore, we used a data collection technique through a questionnaire applied to 95 customers, in order to obtain information that would assist in the answer of the proposed objective, being collected through the use of the Likert scale technique, later tabulated in Excel spreadsheets, obtained automatically by the monkey, which allowed for its analysis and interpretation. The results showed that the company has an excellent satisfaction concept in almost all the P's of the proposed marketing mix, and should only reevaluate some issues. It is concluded that customer satisfaction is related to the trust placed in the company due to the guarantee and quality of the services offered, support in storage, competitive prices with the market, retaining customers with credibility and trust in the company, maintaining solidity in market and reliability in the grain market.

**Keywords:** Marketing. Services. Attributes. Relationship.

## INTRODUÇÃO

A sobrevivência neste mercado competitivo tem gerado para as empresas oportunidades de criar alternativas que possam garantir retornos superiores, crescendo a satisfação da demanda do mercado. No entanto é necessário medir a satisfação dos clientes, por que estes tendem a não mais se satisfazerem se a empresa não conseguir acompanhar as mudanças de suas necessidades e desejos, (KNAPP, 2015).

Por outro lado, para o produtor rural a crescente complexidade gerencial das culturas, requer soluções completas, desde insumos agrícolas, comercialização, crédito, entre outros, porém ainda não encontra muitas empresas que lhe proporcione total segurança, honrando todos os compromissos e que se importam de fato com seu negócio, (GIORDANO *et al.*, 2003).

Os produtores rurais escolhem a organização onde vão comercializar a produção gerada, conforme alguns critérios que são determinantes nesta opção. Nesta linha os quatro P's do marketing que contemplam produto, praça, promoção e preço, são fundamentais na descrição dos atributos que podem ser influenciadores na decisão do produtor rural.

Essas quatro etapas precisam ser monitoradas constantemente pelas empresas, caso apresente falhas em uma delas, ocasiona prejuízo para a organização. Com o intuito que as empresas tenham sucesso, é preciso ter um bom relacionamento com seus clientes. O marketing é responsável pela divulgação dos serviços e produtos das empresas, bem como, pelo início da relação entre a empresa com o seu público e ao mesmo tempo pela sua evolução. Assim como o uso do composto de marketing que precisam ser colocados no contexto como um meio para enriquecer o entendimento sobre o cliente e para estabelecer uma diferenciação competitiva na maneira pela qual é ingressado no mercado, (KOTLER; ARMSTRONG, 2014).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O *mix* de marketing é um conjunto de ferramentas táticas nas quais auxilia a empresa a gerar a resposta que deseja do mercado-alvo para assim estabelecer um forte posicionamento, (KOTLER; ARMSTRONG, 2014). Cobra (1992) destaca que essas ferramentas ajudam a neutralizar as forças ambientais, canalizando recursos e obtendo resultados financeiros e de posicionamento de mercado.

Os atributos de escolha por parte do cliente compõem as dimensões da qualidade do serviço que refletem em valor e influenciam em sua satisfação, com base em suas expectativas prévias, ou seja, se as expectativas com os atributos proporcionarem maior benefício que os custos empregados, a resultado será a satisfação do cliente, no entanto, se o desempenho da qualidade do serviço a partir dos atributos de escolha for abaixo da expectativa do cliente, isso representa que os benefícios estão abaixo do custo do serviço para o cliente, resultando na sua insatisfação, (ANGNES; MOYANO, 2013).

O estudo de Giordano *et al.*, (2003), relata que ao compreender o poder de compra e sua decisão, passa por várias etapas, identificação da necessidade, busca de informações, compra e comportamento após compra, processos de marketing desenvolvido pela empresa por meio dos 4 P's do marketing, bem como fatores econômicos, políticos e culturais e ainda características culturais, sociais e pessoais do comprador, influenciarão na decisão do consumidor.

Machado *et al.*,(2012) salienta que por meio de estratégias elaboradas pelo *mix* de marketing, a empresa consegue analisar o mercado, adaptar-se às suas mudanças constantes, também poderá definir resultados a ser alcançado, formular ações para atingir a competitividade e obter eficiência e efetividade nas atividades orientadas pelo marketing. Assim, criar uma gestão de marketing estruturada que traz um diferencial dos demais concorrentes, agregando continuamente valor aos seus produtos e serviços oferecidos.

Desta forma a questão do estudo é: Qual é o valor percebido por parte do produtor rural a partir dos quatro P's do marketing na escolha de uma empresa para a entrega da produção agrícola? O objetivo do estudo consiste em analisar qual o valor percebido por parte do produtor rural a partir dos quatro P's do marketing na escolha de uma empresa para a entrega da produção agrícola, considerando os atributos determinantes pelo produtor rural na escolha a partir dos quatro P's do marketing enfatizando sua aplicabilidade e contribuição de modo a alcançar novos parceiros e fidelizá-los.

Neste cenário, este estudo se justifica a partir da necessidade de uma empresa que recebe e comercializa grãos e produtos agrícolas, identificar a partir dos quatro P's do Marketing e do *mix*, como pode estruturar suas estratégias de pertencimento do seu cliente,. Também por estar



OBSERVADR





localizada na Região Noroeste do Estado do RS, onde a economia principal é a produção e comercialização de grãos, assim como a existência de um alto nível de concorrência empresarial nesse ramo.

## 2 DESENVOLVIMENTO TEÓRICO

### 2.1 Marketing nos serviços

Marketing é a gestão de relacionamentos lucrativos com o cliente, que tem por objetivo atrair novos clientes, prometendo valor superior, mantendo e cultivando os clientes atuais entregando-lhes satisfação, (KOTLER; ARMSTRONG, 2014). Cobra (1987) em sua definição referente a marketing de serviços, que é uma área que procura estudar fenômenos e fatos que ocorrem na venda de serviços, a forma como a empresa precisa atender as demandas do mercado para seus produtos e suas necessidades não satisfeitas pelos serviços oferecidos.

O marketing de serviços assemelha-se ao marketing de produtos ou bens tangíveis, tanto um quanto o outro são produtos destinados a oferecer valor aos clientes em uma troca. Ambos buscam satisfazer determinadas necessidades e/ou desejos destes, contudo a natureza dos serviços cria desafios especiais para os profissionais de marketing, como estar atentos nas diferenças entre bens e serviços, (CHURCHILL; PETER, 2012).

Lovelock (2001) infere que o marketing de serviços é um ato ou desempenho oferecido por uma parte a outra. O desempenho é essencialmente intangível e normalmente não resulta em propriedade de nenhum dos fatores de produção, o serviço são as atividades econômicas que criam valor e fornecem benefícios para cliente em tempos e lugares específicos.

Cobra (1987) entende que serviço é uma mercadoria comercializável isoladamente, um produto intangível que não se paga, não se cheira, não se apalpa antes da compra, mas permite satisfações que compensam o dinheiro gasto na realização dos desejos e necessidades do cliente. Nesta linha, Kotler e Armstrong (2014) relatam que os serviços são uma forma de produto que consiste em atividades e benefícios oferecido para venda, caracterizado como intangíveis e que não resultam em posse.

Inovar nos serviços é fundamental para as empresas obterem um diferencial competitivo e para a sua sobrevivência sustentável, os clientes estão cada vez mais exigentes e em busca de facilidade. Investir em novas tecnologias como forma de inovação é o que muitas empresas estão buscando, visto que, a era tecnológica evolui e se reinventa com grande velocidade, (PESSÔA; OLIVEIRA; CHAVES, 2017).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Kotler e Armstrong (2014), afirmam que uma empresa deve considerar as seguintes características dos serviços ao elaborar seus programas de marketing: intangibilidade, inseparabilidade, variabilidade e perecibilidade. A intangibilidade não pode ser vista, provada, sentida, ouvida ou cheirada. A inseparabilidade significa que o serviço não pode ser separado de seus fornecedores, sejam eles pessoas ou máquinas. A variabilidade e a qualidade do serviço dependem daqueles que o fornece, bem como de quando e como são fornecidos e a perecibilidade que o serviço não pode ser armazenado para venda ou uso posterior.

Há três tipos de marketing que devem ser conduzidos com sucesso a fim de que um serviço seja bem executado. O marketing externo por meio de ações leva uma empresa a gerar promessas a seus clientes, levando em conta quais expectativas eles podem ter e como as mesmas serão atendidas. O marketing interativo ocorre no momento da verdade, quando o cliente interage com a organização e o serviço é produzido e consumido, o marketing interno ocorre ao se tornar possível à execução das promessas, ou seja, quando a satisfação do funcionário e o cliente estão vinculados uma com a outra. Os três grupos interconectados trabalham juntos para o desenvolvimento, a promoção e a execução dos serviços, (ZEITHAML; BITNER, 2003).

Quando um consumidor compra um serviço, compra uma experiência criada pela prestação desse serviço. Ou seja, esse serviço fornece algum benefício ao consumidor pela experiência criada para esse consumidor, (BATESON; HOFFMAN, 2001). Nesta linha, Kotler e Keller (2012) afirmam que as pessoas são as mais importantes, uma vez que estes são intangíveis e os clientes vão procurar indicações concretas para avaliar a qualidade do serviço prestado como modo de reduzir a sua insegurança.

## 2.2 Composto de marketing - quatro P's

O chamado composto ou *mix* de marketing é um conjunto de ferramentas táticas em que a empresa combina para gerar resposta a seu mercado alvo, (KOTLER; ARMSTRONG, 2014). Churchill e Peter (2012) complementam que essas ferramentas devem ser usadas para criar valor ao cliente e alcançar os objetivos da organização. Em equilíbrio tendem a influenciar e conquistar o público, sendo preciso trabalhar em conjunto para alcançar os objetivos, representam os quatro pilares básicos de qualquer estratégia de marketing, que são conhecidos como os quatro P's do marketing. Eles são produto, praça, promoção e preço.

Segundo Kotler e Armstrong (2014) e Churchill e Peter (2012) o **produto** é a combinação de bens e serviços oferecidos para o mercado-alvo com o propósito de troca. Engloba variedade, qualidade, *design*, características, marca embalagem e serviços. O **preço** é o valor que os clientes precisam pagar para obter o produto com suas negociações de desconto e condições de pagamento. A **praça**



OBSERVADR





ou ponto de distribuição refere-se aos canais de distribuição disponível para levar produto e serviço aos consumidores-alvo. Que envolvem canais, coberturas, locais, estoque e logística. A **promoção** envolve os pontos fortes do produto e convencem os clientes-alvos a comprá-los. Questões como propaganda, promoção, relações públicas, marketing e vendas pessoais. Os autores tratam os elementos de *mix* de marketing como um programa integrado que consegue atingir os objetivos de marketing da empresa e ainda entregar valor aos consumidores, estabelecendo um forte posicionamento aos mercados-alvos.

Machado *et al.*, (2012) evidenciaram por meio da pesquisa, a análise dos 4 P's do marketing como sendo uma ferramenta de gestão, na qual deve ser regularmente utilizada por intermédio do planejamento de marketing, esse faz parte do plano estratégico da empresa e permite analisar o mercado, adaptando-se às suas mudanças constantes. Por meio dele a empresa poderá definir resultados a serem alcançados, formular ações para atingir a competitividade e obter eficiência e efetividade nas atividades orientadas pelo marketing, criando uma gestão de marketing estruturada com um diferencial das demais concorrentes, agregando continuamente valor aos seus produtos e serviços.

Oliveira *et al.*, (2016) trata a importância das ferramentas de marketing aliadas ao *mix* de marketing voltado às relações entre empresa e clientes que demonstra a percepção de seu consumidor frente a empresa e seus bens e serviços. Os resultados mostraram-se capazes de incentivar a atitude dos clientes e leva-los a atingir um grau mais alto na escala de lealdade.

Souza e Amaral (2016) confirmam que o *mix* de marketing auxilia os administradores a vender seus produtos, além de manter a empresa em contato com o mercado, sempre inovando de acordo com o mesmo. Consta-se a importância da gestão de serviços e da avaliação do *mix* de marketing para a competitividade de uma empresa.

### 2.3 Relacionamento com o cliente

Os clientes tornam-se parceiros e a empresa precisa estabelecer compromissos de longo prazo a fim de manter relacionamentos que possuam qualidade, serviço e inovação. Zeithaml e Bitner (2003) afirmam que a qualidade de um serviço é uma avaliação que reflete a percepção do cliente sobre a confiabilidade, responsividade, segurança, empatia e tangibilidade, de outro lado à satisfação do cliente são influenciadas por atributos específicos do produto ou serviços e pelas percepções de qualidade que estão diretamente ligadas por fatores emocionais do cliente e causas percebidas para o sucesso ou fracasso e suas percepções de ganho.

Kotler e Armstrong (2014) aborda que a satisfação do cliente depende do desempenho que ele percebe do produto em comparação as suas expectativas e que estudos apontam que os níveis mais



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

altos de satisfação dos clientes induzem a uma maior fidelidade por parte dele, resultando em um melhor desempenho para a empresa, diante disso as organizações inteligentes encantam o cliente prometendo aquilo que podem oferecer, entretanto entregam mais do que prometem.

O valor percebido pelo cliente se baseia na avaliação da diferença entre custos e benefícios relativos a um produto e alternativas percebidas, sendo útil a muitas situações e proporcionando ensinamentos importantes que contribuem na entrega de um valor diferenciado ao consumidor, (KOTLER; KELLER, 2012). A competitividade elevada do mercado faz com que as empresas busquem uma constante excelência nas suas inovações, nos recursos e na qualidade para atrair o consumidor e garantir a lucratividade, (SILVA; ANJOS, 2018).

No entanto, para trazer os clientes para uma organização, é necessário possuir meios de comunicação dinâmicos e eficazes, que sejam capazes de estimular a interatividade entre o cliente e a empresa e permitir o profundo conhecimento do cliente. É fundamental, portanto, que seja despendido muita atenção e recursos nas interações com os clientes, (SALIBY, 1997). Kotler e Armstrong (2014) relata que uma boa gestão de relacionamento com o cliente consiste em um processo de construir e manter esse relacionamento lucrativo ao cliente entregando-lhes valor superior e satisfação, desse modo se trabalha com a aquisição, manutenção e desenvolvimento dos clientes. Assim o objetivo da gestão do relacionamento com o cliente não é gerar apenas satisfação e sim o seu encantamento.

Ambas as partes da relação cliente e empresa podem se beneficiar juntas dessa relação, a construção e a manutenção de uma base sólida não é interesse exclusivo da empresa, mas os próprios clientes são os beneficiados em longo prazo, quando a empresa pode fornecer valor de forma consistente do ponto de vista do cliente, este se beneficia claramente e ganha um incentivo para permanecer o relacionamento, (ZEITHAML; BITNER, 2003).

Carpeneo e Sparemberger (2017) reconhecem em seu estudo que é essencial que, a empresa entenda as necessidades de seus clientes e o que eles esperam da organização, sejam elas, a relação com o atendimento, produtos, prazos de entregas, formas de negociações, assistência técnica e formas de pagamento. Enfim, deste modo é possível aumentar a carteira de clientes, gerando consequentemente um aumento de receita na empresa.

Knapp (2015) conclui em seus estudos que o marketing de relacionamento é fundamental para a integração e fidelização dos seus clientes é tão importante quanto os produtos oferecidos. Afirma também que o planejamento estratégico permite vislumbrar um cenário amplo, que é considerado uma ferramenta eficaz no processo de gestão, aplicando e aperfeiçoando as funções administrativas, inovando constantemente seus processos e produtos, de forma articulada na busca



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

de resultados tangíveis e intangíveis.

Zacharias, Figueiredo e Almeida (2008) percebe que a satisfação não se baseia apenas na confiabilidade do serviço prestado, mas também na experiência do cliente com o processo de prestação do serviço. Uma contribuição importante do seu estudo foi à forma de interação entre a empresa e cliente, ou seja, como administra seu relacionamento seja por meio do atendimento dos seus colaboradores, seja na forma como resolve as necessidades do cliente.

Tolazzi e Sparemberger (2019) trazem o estudo de uma empresa do ramo agrícola em que a comercialização é de suma importância para o negócio e que uma política de comercialização bem desenvolvida, faz com que o cliente se fidelize com a sua organização e do mesmo modo que a empresa lucre com eventuais negócios, trazendo benefícios a todos os envolvidos, relata que a credibilidade e confiança que os clientes têm com a empresa de grãos, como a grande capacidade de armazenamento de grãos em sua estrutura, a assistência técnica diferenciada de seus colaboradores e a política de preços diferenciados que disponibiliza para seus clientes, no qual buscam diferenciar dos demais concorrentes, impulsiona a fidelização a cada dia que passa.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa em estudo caracteriza-se de natureza aplicada por gerar conhecimentos voltados a solução de problemas da realidade, visando à sua discussão, apresentando soluções alternativas, (ZAMBERLAN *et al.*, 2016).

Para atender os objetivos propostos, tem-se uma pesquisa descritiva, para Gil (2010) ela tem por objetivo descrever e estudar as características de uma determinada população ou grupo, ou ainda identificar a relação existente entre as variáveis. Desta forma, descreveu-se os atributos relevantes por parte dos parceiros, os produtores rurais na escolha da organização para depósito da sua produção. Referente aos procedimentos técnicos, ocorreu por meio de pesquisa bibliográfica, utilizando-se das publicações em livros e artigos que tratam do tema em questão.

Quanto sua abordagem é uma pesquisa quantitativa e qualitativa, segundo Zamberlan *et al.*, (2016) a pesquisa quantitativa considera tudo que pode ser quantificável, traduzindo em números as opiniões enquanto que a qualitativa é uma relação dinâmica entre o mundo real e sujeito que não pode ser traduzido em números. A pesquisa em estudo é qualitativa e quantitativa, pois foi utilizado a aplicação de questionários e, a partir das respostas o uso de métodos estatísticos, técnica de *survey* em uma escala de grau de satisfação, para levantamento de características e opiniões dos entrevistados a fim de mensurar e quantificar as respostas para obtenção dos dados.



OBSERVADR





Quanto ao estudo de caso Vergara (2009, p. 44) define que “é o circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas essas como pessoa, família, produto, empresa, órgão público, comunidade ou mesmo país”. Diante disso, os dados foram coletados por meio de questionários aos produtores rurais nos quais comercializam sua produção nessa entidade em estudo, esse questionário foi aplicado baseado na escala *Likert* no qual mede as atitudes e o grau de conformidade do respondente com uma questão ou afirmação. O fluxograma de pesquisa, coleta e análise dos dados ocorreu conforme a sequência: 1) elaboração do questionário; 2) seleção dos clientes por amostragem; 3) envio do questionário via WhatsApp; 4) sistematização da ferramenta *Monkey* e o 5) análise e interpretação dos dados.

O questionário foi estruturado com aspectos relacionados aos conceitos dos 4P's do marketing, contendo 26 questões destas, 24 em uma escala *Likert* de cinco pontos, apresentando em seus extremos: (1) muito insatisfeito e (5) muito satisfeito, a seleção dos clientes se deu por contato aos gerentes e supervisores das filiais para aprovação e seleção dos clientes. Foram enviadas 150 mensagens das quais retornaram de forma válida 95. A aplicação se deu por via whatsapp com o uso da ferramenta *monkey*. A pesquisa foi aplicada no período de dois meses entre 20 de julho a 20 de setembro 2019, o tratamento dos dados obtidos com a pesquisa aconteceu por meio da tabulação via excel, obtida automaticamente pelo *monkey*.

#### 4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Os resultados foram obtidos por intermédio dos 95 questionários válidos respondidos pelos clientes pré-selecionados aleatoriamente. A maioria dos entrevistados é do gênero masculino correspondendo a 87,4% dos respondentes (83) e 12,6% (12) do gênero feminino.

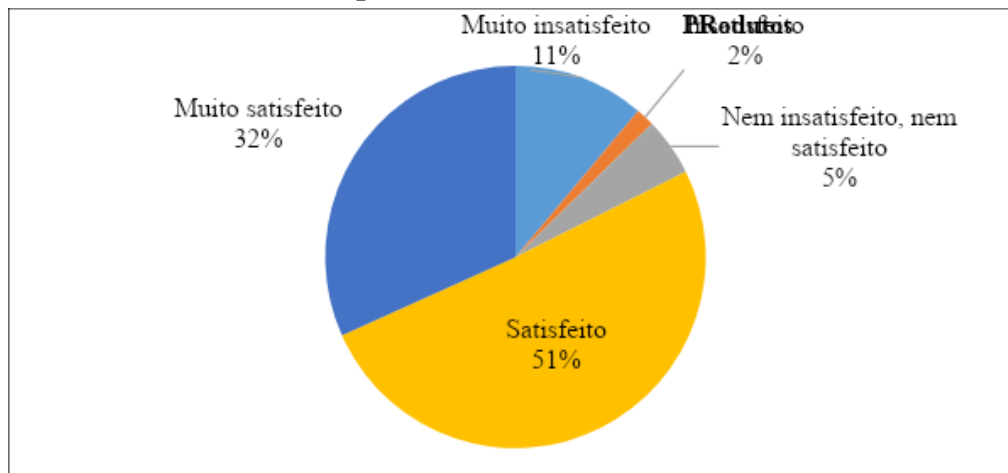
Quando questionados sobre a quantidade de sacas entregues na empresa, obteve-se os resultados de 25,3% (24 pessoas) até 1000 sacas, 43,2% (41 pessoas) de 1000 a 5000 sacas e 31,6% (30 pessoas) acima de 5000 sacas entregues. Na sequência a percepção dos clientes quanto aos níveis de satisfação e confiabilidade nos serviços praticados pela empresa baseado nos 4P's do marketing.

Os produtos e serviços equivalem a algum fato que pode satisfazer a um desejo ou necessidade que venha solucionar problemas ou em benefícios básicos que satisfazem os consumidores, (KOTLER; KELLER, 2012). Diante disso é avaliado as políticas dos produtos praticados, atratividade e conquistas de novos clientes por meio do posicionamento dos entrevistados, no sentido de conseguir selecionar os aspectos que tenham potencial para agregar valor os clientes.



Com relação aos atributos do produto foi realizado os seguintes questionamentos aos clientes: confiabilidade na marca, qualidade percebida nos produtos e serviços da empresa, tecnologia e conforto do produto e serviço, inovação, novidades no produto e prestação de serviço diferenciada, diversidade da linha de produto e serviços fornecidos e recomendação de um parente ou amigo para entrega de sua produção. Os resultados apresenta-se no gráfico 1.

**Gráfico 1: Total sobre os produtos**



Fonte: elaboração dos autores (2019)

Ao serem questionados no que se refere aos serviços e produtos oferecidos pela empresa, verificou-se que 83% dos clientes encontram-se satisfeitos e muito satisfeitos, 11% muito insatisfeito, 5% nem insatisfeito nem satisfeito e 1% insatisfeito. Kotler e Keller (2012) afirmam que o posicionamento começa com o produto, seja uma mercadoria ou um serviço, mas o posicionamento não é o que você faz com o produto, é o que você faz com a mente do cliente potencial, ou seja você posiciona o produto na mente do cliente potencial.

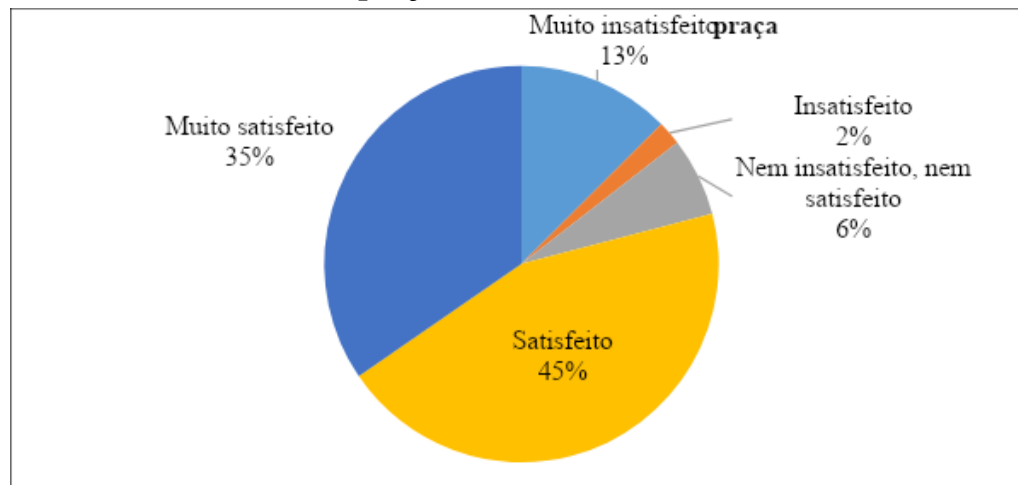
Constata-se que em relação aos atributos de produtos questionados que a grande maioria dos clientes estão satisfeitos e muito satisfeitos com os produtos ofertados pela empresa, o percentual mais alto de satisfeitos foi a tecnologia e conforto do produto e serviço que correspondeu a 59%, já o muito satisfeito foi a confiabilidade na marca 41%, que também apresentou maior percentual de muito insatisfeito de 13%, a recomendação de um parente ou amigo para entrega de produção com maior percentual de nem insatisfeito nem satisfeito de 10% e 4% de insatisfação na inovação, novidades no produto e prestação de serviço diferenciada.

Quanto ao atributo da praça, que é um instrumento que diz respeito aos canais de distribuição de uma organização que consiste em construir uma imagem da marca na mente do consumidor e



oferecer informações e incentivos para ele adquirir o produto ou serviço da empresa. Em vista disso, apresenta-se a análise do custo/benefício do apoio oferecido aos clientes, onde foram questionados sobre: a infraestrutura da empresa, localização do estabelecimento, logística para entrega de produtos, tempo de existência no mercado, *status* da empresa, número de filiais distribuídos pela região.

**Gráfico 2: Totais sobre a praça**



Fonte: elaboração dos autores (2019).

Analisando-se o canal de distribuição como um todo, ele apresentou 79% em satisfeitos e muito satisfeitos, 13% estão muito insatisfeitos e 6% nem insatisfeito nem satisfeito e 2% insatisfeito, que representam 21% do total. Kotler e Armstrong (2014) reconhecem que os canais de distribuição são das mais importantes decisões a serem tomadas pois afetam diretamente todas as outras decisões, afirmam ainda que um tático uso do sistema de distribuição possibilita uma vantagem competitiva em relação aos concorrentes.

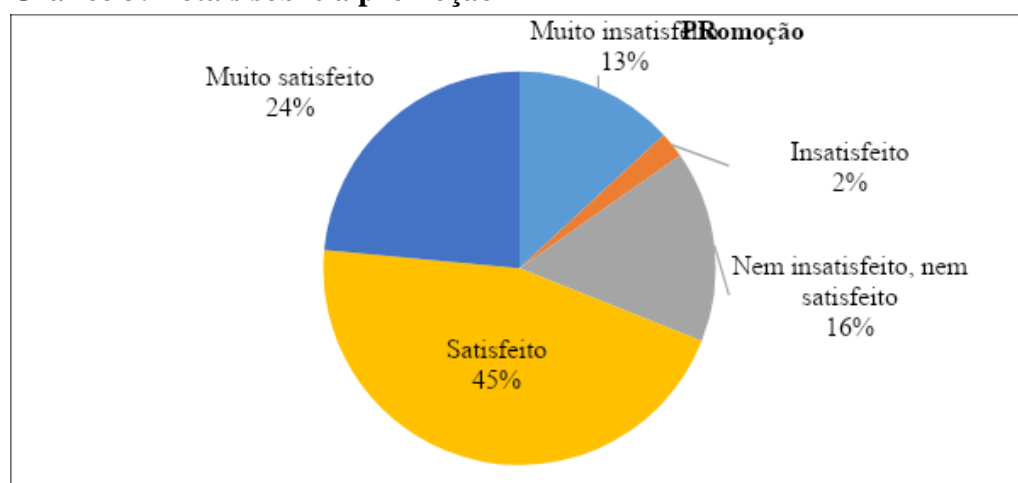
Em relação aos atributos da praça, constatou-se que a grande maioria dos clientes estão satisfeitos com relação a essa questão, onde o maior percentual de satisfação foi de 49% com relação ao tempo de existência no mercado e, 38% muito satisfeitos com a localização do estabelecimento, que também apresentou o maior percentual de muito insatisfeito de 14%, o número de nem insatisfeito nem satisfeito teve com maior percentual de 9% sobre os números de filiais distribuídos pela região, e a logística para entrega de produtos com maior percentual de insatisfação de 3%.



Silva e Anjos (2018) reconhecem que um canal de distribuição bem localizado, com facilidade para todos os clientes, incluindo cidades vizinhas e a empresa buscando sempre ter funcionário com disponibilidade exclusiva para entrega de produtos gera benefícios e comodidade fidelizando o cliente.

Com relação ao atributo da promoção, que pode influenciar os consumidores em todos os estágios de processo de compra e lembrar que eles têm um problema e que o produto pode resolver, e que ele entrega mais valor que os produtos dos concorrentes. A promoção ou comunicação é utilizada para informar, persuadir e lembrar os potenciais compradores de um produto, com o propósito de influenciar a sua opinião ou fomentar uma resposta, resultando na coordenação dos esforços de comunicação no sentido de influenciar atitudes e comportamentos, (KOTLER; ARMSTRONG, 2014). A análise dos resultados sobre os atributos da promoção questionado aos clientes contemplou sobre: eventos promovidos pela empresa, divulgação de novidade do agronegócio, programa de troca, programa de incentivo, aplicativo disponibilizado pela empresa ao agricultor, campanha de produtos.

**Gráfico 3: Totais sobre a promoção**



Fonte: elaboração dos autores (2019).

Analisando-se os atributos da promoção, apresenta que 69% dos entrevistados se encontram na faixa entre satisfeito e muito satisfeito, 16% nem insatisfeito nem satisfeito, 13% muito insatisfeito e 2% insatisfeitos, que representam 31% do total.

A empresa em estudo investe muito em eventos para seus clientes a fim de apresentar novas tecnologias voltadas ao agronegócio focada sempre em atender melhor seus clientes em busca da satisfação, também programas de incentivos a fim de atrair e fidelizar clientes. São atividades que comunicam os atributos do produto e persuadem os consumidores alvos a adquiri-lo e escolher a

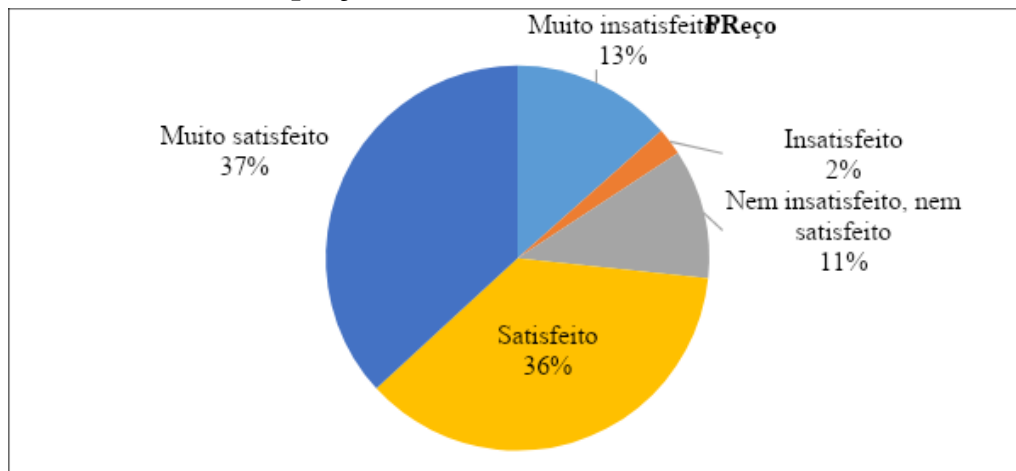


empresa como parceiro de negócio no campo.

Percebe-se que a maioria se encontra satisfeito e que teve uma divisão entre muito satisfeito e nem insatisfeito com relação ao quesito promoção. O maior percentual de satisfação foi de 56% relacionados com a campanha de produtos, o de muito satisfeito foi de 32% com o programa de incentivo da empresa, o de nem insatisfeito nem satisfeito foi de 24% com os aplicativos disponibilizados pela empresa ao agricultor, o muito insatisfeito foi de 15% com o programa de incentivo e o insatisfeito de 4% com os eventos promovidos pela empresa.

O atributo preço, é aquela soma de valores que os consumidores trocam pelo benefício de possuírem ou usarem um produto ou serviço. A política de preços contempla, prazos e serviços praticados pela empresa e também em relação aos concorrentes, onde foram questionados sobre: prazo de recebimento da venda do grão, segurança do recebimento, preço em relação aos concorrentes, garantia de pagamento do valor negociado, preço dos serviços e produtos por ela entregue e assistência técnica constante e eficaz.

**Gráfico 4: Totais do preço**



Fonte: elaboração dos autores (2019)

Com relação a esses atributos é possível avaliar a percepção do cliente sobre o preço oferecido pela empresa comparando com relação aos concorrentes. Observa-se que 73% estão muito satisfeitos e satisfeitos, 14% muito insatisfeitos e 11% nem insatisfeito nem satisfeito e 2% insatisfeitos, que representam 27% do total.

Neste caso, apresenta uma pequena variação ente muito satisfeito e satisfeito que predominou sobre os preços, o maior percentual de muito satisfeito foi de 48% de garantia de pagamento do valor negociado, o de satisfeito foi de 43% de preços dos serviços e produtos por ela entregue, o



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

nem insatisfeito nem satisfeito foi de 22% do preço em relação aos concorrentes, 15% muito insatisfeito em relação a assistência técnica constante e eficaz e a segurança do recebimento e 4% insatisfeito com a assistência técnica constante e eficaz e preço em relação aos concorrentes.

Kotler e Armstrong (2014) mencionam que o preço é somente umas das ferramentas do *mix* de marketing que a empresa utiliza para atingir objetivos, que a decisão do preço deve ser coordenada com o projeto dos produtos de sua distribuição e decisões de promoção, por fim quem irá decidir se o preço é correto é o consumidor, a empresa deverá considerar a percepção do consumidor se irá atender as decisões de compra. Cobra (1987) afirma que é preciso ter preços competitivos adequados a cada mercado e não preços predatórios é preciso demarcitar os produtos e levar ao consumidor produtos ou serviços que realmente atendem às suas necessidades.

## 5 CONCLUSÃO

O artigo teve como objetivo identificar os principais atributos que influenciam na escolha de uma empresa para a entrega da produção agrícola, sendo atingidos e, ainda foi possível compreender o perfil dos clientes, a suas percepções com relação ao *mix* de marketing da empresa objeto de estudo.

Todos os atributos abordados no artigo foram considerados importantes, sejam eles, a variedade de produtos oferecidos, o preço praticado, o prazo para pagamento, o atendimento em nível de propriedade, o monitoramento e o acompanhamento das aplicações e resultados dos produtos, qualidade e rapidez no atendimento, disponibilidade de informação ao produtor, prazo para pagamento estendido, desconto para pagamento à vista, facilidade na liberação de crédito e programas de troca e bonificação.

Os resultados apontam que para a empresa ser bem sucedida ela precisa realizar um trabalho melhor que seus concorrentes no sentido de satisfazer os produtores rurais, que são o foco, adaptando-se às suas necessidades, oferecendo diferenciais e vantagens. Desta forma, a satisfação do consumidor a partir do seu valor percebido, influenciam nas decisões de compras futuras e provavelmente se tornam leais a empresa.

Neste contexto, constata-se a importância da gestão de serviços e da avaliação do *mix* de marketing para a competitividade de uma empresa. A pesquisa realizada proporcionou a detecção tanto dos pontos positivos, quanto as oportunidades de melhorias. Os resultados demonstraram que os clientes estão satisfeitos com a grande maioria dos itens analisados, depositando a sua produção por sentirem confiança na organização.

Os atributos da promoção e do preço apresentaram percentuais menores em relação ao nível de satisfação. Referente à promoção que tem o menor índice de satisfeitos, o item que apresentou o



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

maior percentual de 39% refere-se ao uso do aplicativo, seguido da campanha de produtos com 29% e do programa de incentivo com 28%. Quando se trata do atributo preço, o item que mais pontuou está relacionado ao preço dos concorrentes, chegando a 38%, seguido do preço dos serviços e produtos em 32%, e da assistência técnica em 30%.

Os resultados dos seis atributos pesquisados em cada “P” do composto de marketing, apontam que para o Produto, os dois que apresentaram o maior percentual de satisfação de 88% e 85%, relacionam-se com a qualidade percebida nos produtos e serviços da empresa e a tecnologia e conforto do produto e serviço. No que se refere a Praça, 81% dos respondentes, relataram que os atributos mais importantes correspondem a logística de entrega de produtos, o tempo de existência no mercado e o status da empresa. No quesito promoção, 73% refere-se à divulgação de novidades no agronegócio e 72% do programa de incentivo DAP. Para o preço, empatados em 80%, refere-se a segurança no recebimento e garantia de pagamento do valor negociado.

Ao analisar o resultado final dos quatro P’s do marketing abordados no estudo, verifica-se que 83% dizem que os atributos que corresponde ao P - produto é o mais representativo na escolha da empresa para a entrega da produção, seguido do P - Praça com 79% , do P - Preço com 73% e por último, o P - Promoção com 69%. Estes resultados confirmam o que outros estudos apontaram, onde os atributos inerentes ao Produto e a Praça são decisivos na escolha do produtor rural para a entrega de seus produtos, desmistificando a ideia de que o Preço é o fator determinante nessa escolha.

Infere-se que a empresa possui um conceito de satisfação significativo em todas as ferramentas do composto de marketing propostas pelo questionário, ainda assim, os índices de insatisfação, mesmo que com percentuais menores e, em alguns itens com baixa representatividade, não podem passar despercebidos, em razão de que, a empresa precisa estar em busca constante pela sua qualidade total e sobrevivência, apresentado um diferencial competitivo no mercado.

Ao concluir o estudo, verificou-se também que a o marketing de relacionamento é fundamental para a integração e fidelização dos clientes e tão importante quanto os produtos oferecidos. E que a busca pela confiança dos clientes é fundamental, já que estes, são os multiplicadores de clientes potenciais. Sugere-se que sejam realizados estudos em empresas de outros segmentos, a fim de comparar os resultados, confirmando ou não a sua aplicabilidade, e que seja reaplicado novamente na empresa com a finalidade de entender os motivos de insatisfação através de descrição conforme aos atributos questionados no estudo.



OBSERVADR







**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## REFERÊNCIAS

ANGNES, D. L.; MOYANO, C. A. M. **Atributos de escolha em serviços de restaurantes: Um estudo exploratório.** Revista Brasileira de Pesquisa Em Turismo, 7(2), 317–336, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.7784/rbtur.v7i2.607>>. Acesso em: 30 de maio 2019.

BATESON, J. E.G; HOFFMAN, K. D. **Marketing de serviços.** 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

CARPENEDO, J. C.; SPAREMBERGER, A. **Marketing de relacionamento: estudo em uma empresa do ramo agrícola.** Biblioteca virtual Unijuí, 2017. Disponível em:<<http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/123456789/5095>>. Acesso em: 01 de maio 2019.

CHURCHILL, G. A; PETER, P. **Marketing: criando valor para o cliente.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

COBRA, M. **Administração de marketing.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1992.

COBRA, M. **Marketing de serviços: conceitos e estratégias.** São Paulo: McGraw-Hill, 1987.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIORDANO, S. R. *et al.* **Marketing e estratégia em agronegócios e alimentos.** São Paulo: Atlas, 2003.

KNAPP, D. J. **Marketing de relacionamento - a importância para o crescimento e fidelização dos associados da Cooperativa Triticola Santa Rosa Ltda – Cotrirosa.** Unijuí, 2015. Disponível em: <<http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/123456789/3080>>. Acesso em: 24 de maio 2019.

KOTLER, P.; ARMSTRONG, G. **Princípios de marketing.** 15 ed. São Paulo: Pearson Education, 2014.

KOTLER, P.; KELLER, K. L. **Administração de marketing.** 14º ed. São Paulo: Pearson Education, 2012.

LOVELOCK, C. **Serviços: marketing e gestão.** São Paulo: Saraiva, 2001.

MACHADO, C.M. N, *et al.* **Os 4 P's do marketing: uma Análise em uma Empresa Familiar do Ramo de Serviços do Norte do Rio Grande do Sul.** In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2012. Disponível em:



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

<<https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos12/32016481.pdf>>. Acesso em: 22 de maio 2019.

OLIVEIRA, J. M. *et al.* **Estratégias de marketing para conquistar e conservar clientes** – estudo de caso baseado na escala de lealdade de Payne. XIII SEGeT, 2016. Disponível em:<<https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos16/31824317.pdf>>. Acesso em: 14 de junho 2019.

PESSÔA L.F.S; OLIVEIRA, L. C S; CHAVES, G.H.G. **Aplicações móveis no atendimento ao cliente:** estudo de caso do aplicativo UNICEUMA. GESTÃO. Org: Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/download/231246/26095>>. Acesso em: 01 de outubro 2019.

SALIBY, P. E. **O Marketing de relacionamento:** o novo marketing da nova era competitiva. Revista Administração de Empresas – RAE LIGHT, São Paulo, v.37, n. 03, Julho- Setembro 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v37n3/a11v37n3.pdf>>. Acesso em: 01 de Junho 2019.

SILVA, D. E. D; ANJOS, M. A. D. **Marketing de relacionamento em uma empresa de distribuição de bebidas**–um estudo de caso. Revista GeTeC, v. 7, n. 15, 2018. Disponível em: <<http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/getec/article/view/1365>>. Acesso em: 01 de outubro 2019.

SOUZA M.S.P; AMARAL, M.B. **Avaliação do mix de marketing de serviços e análise da concorrência:** Um estudo numa empresa do ramo de restaurantes do Centro-Oeste Mineiro. Revista digital fapam, 2016. Disponível em: <<http://periodicos.fapam.edu.br/index.php/128>>. Acesso em 11 de junho 2019.

TOLAZZI, D. R; SPAREMBERGER, A. **Diferenciais competitivos de uma cooperativa com vistas a maior fidelização do associado na unidade de grãos:** cooperativa tritícola santa rosa ltda - Cotrirosa. Unijuí, 2019. Disponível em: <<http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/5867>>. Acesso em 13 de junho 2019.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ZACHARIAS, M.; FIGUEIREDO, K.; ALMEIDA, V. **Determinantes da satisfação dos clientes com serviços bancários.** RAE- eletrônica, v.7, n.2, Art.18, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=205114654002>>. Acesso em: 13 de junho 2019.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ZAMBERLAN, L. *et al.* **Pesquisa em ciências sociais aplicadas.** Ijuí: Editora Unijuí, 2016.

ZEITHAML, V. A.; BITNER, M. **Marketing de serviços: a empresa com foco no cliente.** 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PESQUISA: ATRIBUTOS DETERMINANTES NA ESCOLHA DE UMA EMPRESA PARA ENTREGA DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA

Sexo: ( ) Masculino ( ) Feminino

Quantidade de sacas entregues a empresa: ( ) até 1000 sacas ( ) de 1000 a 5000 sacas ( ) acima de 5000 sc

Enumere conforme o grau de importância o valor que você atribui a cada um desses itens na escolha da entrega da produção agrícola. (Adaptado nos 4 Ps de Kotler e Armstrong, 2014; Churchill; Peter, 2012)

1	2	3	4	5
Muito insatisfeito	Insatisfeito	Nem insatisfeito, nem satisfeito	Satisfeito	Muito satisfeito
<b>Produto:</b>				Nº
Confiabilidade na Marca				
Qualidade percebida nos produtos e serviços da empresa				
Tecnologia e conforto do produto e serviço				
Inovação, novidades no produto e prestação de serviço diferenciada				
Diversidade da linha de produtos e serviço fornecidos				
Recomendação de um parente ou amigo para entrega da produção				
<b>Praça: local de distribuição</b>				Nº
Infraestrutura da empresa				
Localização do estabelecimento				
Logística para entrega de produtos				
Tempo de existência no mercado				
Status da empresa				
Número de filiais distribuídos pela região				
<b>Promoção:</b>				Nº
Eventos promovidos pela empresa				
Divulgação de novidades do Agronegócio				
Programa de troca (BARTER)				
Programa de incentivo (DAP)				
Aplicativos disponibilizados pela empresa ao agricultor				
Campanha de produtos				
<b>Preço:</b>				Nº
Prazo de recebimento na venda do grão				
Segurança do recebimento				
Preço em relação aos concorrentes				
Garantia de pagamento do valor negociado				
Preço dos serviços e produtos por ela entregue				
Assistência técnica constante e eficaz				



OBSERVADR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**A PRODUÇÃO DE LEITE NA AGRICULTURA FAMILIAR NO OESTE DE SANTA CATARINA: TRAJETÓRIAS TECNOLÓGICAS E MERCADOS EM DISPUTA**

**MILK PRODUCTION IN FAMILY AGRICULTURE IN THE WESTERN REGION OF SANTA CATARINA: TECHNOLOGICAL TRAJECTORIES AND MARKETS IN DISPUTE**

Clovis DORIGON<sup>1</sup>, Tabajara MARCONDES<sup>2</sup>, Arlete RENK<sup>3</sup>, Silvana WINCKLER<sup>4</sup>

**Resumo:**

A produção leiteira pode ser considerada como a principal atividade socioeconômica do meio rural da região oeste de Santa Catarina, que concentra cerca de 79% da produção de leite do estado. Nesta região, em especial a partir dos anos de 1990, a atividade leiteira tornou-se a principal alternativa de inclusão aos mercados de milhares de famílias excluídas da produção de outras atividades agropecuárias, especialmente da suinocultura. Nas últimas décadas houve expansão gradativa da atividade, sem concentrar excessivamente a produção, e sem exclusão significativa de famílias do mercado de leite fluído. Mais recentemente há sinais de mudanças nesse quadro. Em especial com a expansão na região da produção de leite em sistemas em confinamento. Este texto analisa dados de pesquisa em andamento, cujo objetivo é determinar e analisar quais são os impactos gerados pelas transformações tecnológicas e pelo aumento de escala na atividade leiteira na agricultura familiar do oeste de Santa Catarina. Os procedimentos metodológicos abrangem pesquisa bibliográfica, tabulação e análises dos censos agropecuários e a realização de entrevistas semiestruturadas com diretores e técnicos de laticínios e cooperativas, técnicos da extensão rural pública, representantes dos sindicatos e federações de agricultores, representantes de ONGs e agricultores familiares produtores de leite. Conclui-se que dentre as principais razões que levam agricultores familiares adotar os sistemas confinados de leite estão a topografia acidentada da região, a necessidade de aumento de escala de produção devido à especialização econômica e questões ligadas à sucessão profissional.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Atividade leiteira. Mercados agroalimentares. Exclusão social. Desenvolvimento regional.

**Abstract:**

1 Pesquisador da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina; e-mail: [cdorigon@epagri.sc.gov.br](mailto:cdorigon@epagri.sc.gov.br)

2 Pesquisador da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural – Epagri; e-mail: [tabajara@epagri.sc.gov.br](mailto:tabajara@epagri.sc.gov.br)

3 Professora pesquisadora da Universidade Comunitária da Região de Chapecó – Unochapecó; e-mail: [arlene@unochapeco.edu.br](mailto:arlene@unochapeco.edu.br)

4 Professora e pesquisadora. Universidade Comunitária da Região de Chapecó – Unochapecó; e-mail: [silvanaw@unochapeco.edu.br](mailto:silvanaw@unochapeco.edu.br)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Milk production can be considered as the main socio-economic activity of rural areas in the western region of Santa Catarina, which concentrates about 79% of milk production in this Brazilian state. In this region, especially since the 1990s, dairy farming has become the main alternative for inclusion in the market of thousands of families excluded from the production of other agricultural activities, especially pork breeding. In the last decades, there has been a gradual expansion of that activity, without excessively concentrating production, and without significant exclusion of families from the fluid milk market. More recently, there are signs of changes in this situation. Especially with the expansion in the region of milk production in confined systems. This text analyzes data from ongoing research, the objective of which is to determine and analyze what are the impacts generated by technological changes and by the increase in scale in dairy farming in family farming in western Santa Catarina. The methodological procedures include bibliographic research, tabulation, and analysis of agricultural censuses and the performance of semi-structured interviews with directors and dairy technicians and cooperatives, technicians from the public rural extension, representatives of farmers' unions and federations, representatives of NGOs and family farmers who produce milk. It is concluded that among the main reasons that lead family farmers to adopt confined milk systems are the rugged topography of the region, the need to increase the scale of production due to economic specialization and issues related to professional succession.

**Keywords:** Family farming. Dairy activity. Agri-food markets. Social exclusion. Regional development.

## INTRODUÇÃO

A mesorregião oeste tem 118 (40%) dos 295 municípios de Santa Catarina. Os dados do último Censo Demográfico mostram que a mesorregião possuía 20% da população total e 34% da população rural de Santa Catarina. Pouco mais de 28% da sua população residia no meio rural, percentual muito acima das demais regiões e do estado.

A colonização da região foi realizada por empresas privadas, que adquiriam grandes extensões de terras do Estado e de latifundiários e as subdividiram em pequenos lotes, em geral com áreas de aproximadamente 24,2 hectares – ou 10 alqueires -, unidade denominada de “colônia”. Segundo o Censo Agropecuário de 2017, a região tem 72,9 mil estabelecimentos agropecuários, 84,1% dos quais de agricultores familiares, percentual acima de Santa Catarina, da Região Sul e do Brasil. A área média dos estabelecimentos agropecuários dos agricultores familiares da região é de apenas 17,8 (Tabela 1).



OBSERVADR





**Tabela 1. Número e Área dos estabelecimentos agropecuários - 2017**

Discriminação	Número (mil unidades)			Área (milhões de hectares)		
	Total	Agricultura familiar	Part. %	Total	Agricultura familiar	Part. %
Brasil	5.073,3	3.897,4	76,8	351,3	80,9	23,0
Sul do Brasil	853,3	665,8	78,0	42,9	11,5	26,8
Santa Catarina	183,1	143,0	78,1	6,4	2,5	39,1
Oeste	72,9	61,3	84,1	2,2	1,1	50,0

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário. Dados organizados pelos autores.

A policultura foi, historicamente, uma das características dos sistemas agrícolas da região, associando lavouras e criação animal, especialmente suínos e aves, que atualmente são produzidos para as grandes indústrias agroalimentares. Isto tornou o oeste catarinense conhecido nacional e internacionalmente por ter desenvolvido o mais importante polo de produção-transformação de carne suína e de aves da América Latina. Atualmente a região abriga algumas das principais empresas produtoras de proteína animal do mundo, tais como a BRF, JBS, Aurora, que são grandes *players* globais do setor de alimentos. Assim, a imagem da região está associada à produção de alimentos processados. Na origem de tais empresas está uma agricultura familiar diversificada, que lhes fornece matéria prima.

A partir de meados da década de 1980 as empresas agroalimentares de grande escala iniciaram um intenso processo de concentração da produção da matéria prima, especialmente na suinocultura, levando a exclusão de milhares de produtores desse mercado. Tal exclusão gerou o colapso nos sistemas de produção das pequenas propriedades rurais, pois os grãos produzidos em suas pequenas áreas eram transformados em ração para os suínos, que agregavam valor e viabilizava economicamente esses estabelecimentos rurais. Os dejetos das criações, por sua vez, eram utilizados na adubação das lavouras de milho.

Com a exclusão da suinocultura e a queda dos preços das *commodities*, especialmente dos grãos, a agricultura de base familiar entra em crise, a qual afeta não apenas o meio rural, mas se estende ao conjunto da região. Principalmente nas pequenas cidades, que são fortemente dependentes da agricultura, que se expressa na dinâmica demografia regional. No período de 1991 a 2010, a população total da região oeste cresceu apenas 14,2%, muito abaixo do crescimento das demais regiões do estado, exceto da Serrana, cuja população cresceu apenas 8,4% no mesmo período (Tabela 2). Esse baixo crescimento da população regional é explicado sobretudo pela redução da população rural (de 1991 para 2010, o meio rural do Oeste perdeu 178 mil pessoas), mas também pela redução e/ou baixa taxa de crescimento da população urbana de alguns municípios. Com isto, 62 (53%) dos 118 municípios da região perderam população total de 2000 para 2010.



Outros aspectos relevantes dessa dinâmica econômica e demográfica da região são que: a) a população que migrou para outras regiões foi majoritariamente de jovens com nível de escolaridade maior (Silvestro et al., 2001); b) houve um enfraquecimento na representação político regional; c) aumentou a concentração econômica regional (socialmente, setorialmente e geograficamente).

**Tabela 2. Santa Catarina - População residente por situação do domicílio - 1991/2010**

Mesorregião Geográfica	Mil pessoas								
	Total			Urbana			Rural		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Oeste	1.051,1	1.116,8	1.200,7	533,0	702,6	860,6	518,1	414,2	340,1
Norte	838,2	1.026,6	1.212,8	680,3	876,2	1.063,9	158,0	150,4	148,9
Serrana	375,1	401,0	406,7	267,3	312,5	332,4	107,8	88,4	74,3
Vale do Itajaí	943,6	1.186,2	1.509,0	718,2	992,9	1.322,0	225,5	193,3	187,0
Gde Fpolis	619,3	803,2	994,1	521,1	725,5	915,9	98,2	77,6	78,2
Sul	714,7	822,7	925,1	488,8	608,2	753,2	225,9	214,4	171,9
<b>Santa Catarina</b>	<b>4.542,0</b>	<b>5.356,4</b>	<b>6.248,4</b>	<b>3.208,5</b>	<b>4.217,9</b>	<b>5.247,9</b>	<b>1.333,5</b>	<b>1.138,4</b>	<b>1.000,5</b>

Fonte: IBGE - Censo Demográfico. Dados organizados pelos autores.

Nesse ambiente marcado por dificuldades crescentes, os agricultores familiares buscaram novas alternativas para sua reprodução social. Entre essas alternativas a atividade leiteira (presente em grande parte dos estabelecimentos agropecuários dos agricultores familiares, mas até então considerada de pouca relevância socioeconômica) passou a ocupar papel de destaque. A partir de meados da década de 1990 a produção regional de leite cresceu a taxas superiores à da maioria das bacias leiteiras brasileiras, tornando o oeste catarinense uma das principais regiões produtoras do Brasil. Passou assim a compor com o noroeste do Rio Grande do Sul e o sudoeste do Paraná, uma das grandes bacias leiteira do País. Um pouco causa e um pouco como consequência dessa expressiva expansão da produção, ao longo dos anos empresas e cooperativas fizeram grandes investimentos em estruturas de fomento, captação, industrialização e distribuição de leite e seus derivados, entre os quais estão alguns com importante participação no mercado nacional como: Tirol, Aurora, Piracanjuba e Lactalis, o que significou uma concentração de captação/industrialização/distribuição de leite e derivados em bem menos unidades industriais do que num passado mais distante.

O aumento da importância socioeconômica do leite na região foi facilitado não apenas por ser uma atividade já presente em grande parte dos estabelecimentos agropecuários dos agricultores familiares, como também por impor menores barreiras à entrada e expansão gradual da escala da produção na propriedade rural, sobretudo quando comparado à suinocultura e avicultura. É





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

também adequada ao trabalho familiar e à sua tradição histórico-cultural e possibilita o uso econômico e conservacionista dos recursos naturais. A produção leiteira é também de grande importância econômica e social devido à sua capacidade de absorver mão de obra e de agregar valor na propriedade, ao uso de terras não-nobres e à ocupação da mão de obra, inclusive nos períodos nos quais ela estaria ociosa. Essa importância se expressa em dados como os do Censo Agropecuário 2017, que mostram que de um total de 72.857 estabelecimentos agropecuários existentes no oeste catarinense, 39.285 (54%) produziram leite e destes, 28.680 (73%) venderam leite. A maior parte certamente para as indústrias inspecionadas. São raríssimas as regiões do Brasil em que a atividade leiteira gera ocupação e renda para contingente tão significativo de estabelecimentos agropecuários e que uma só atividade ocupe tamanha relevância para o desenvolvimento rural e regional.

## A produção de leite como opção à agricultura familiar

No período de 1996 a 2017, a produção catarinense de leite cresceu 223,5%, que é muito superior ao dos dez estados brasileiros maiores produtores de leite e ao dos países principais produtores mundiais, exceto a China. Com isso, Santa Catarina aumentou a sua participação na produção brasileira de 4,8% para 9,3%, ocupando a posição de quarto produtor nacional. Em 1996 era o sexto produtor, com produção inferior à de São Paulo e de Goiás.

Com esse grande aumento na produção, há anos a produção de leite ocupa a 3ª posição na formação do Valor Bruto da Produção (VBP) da agropecuária catarinense. Respondendo por cerca de 11% do VBP da agropecuária estadual (2019), o VBP do leite é inferior apenas aos da produção de carnes de frangos e de suínos. Como tradicionalmente parte significativa da renda bruta dessas duas atividades é absorvida pelos custos de produção, deixando pouco valor adicionado na etapa da produção, é razoável considerar que o leite é o produto que mais gera valor adicionado na agropecuária estadual. Além de significativo, o valor adicionado na pecuária leiteira estadual é mais bem distribuído do que o da maioria das atividades agropecuárias, com grande parte ficando com os agricultores familiares, que respondem 87% do total do leite produzido e comercializado no Estado (Censo Agropecuário 2017).

A expansão da atividade leiteira catarinense deve-se, sobretudo, à mesorregião Oeste, cuja produção aumentou 355,4% no período de 1996 a 2017 (Tabela 3).



OBSERVADR





**Tabela 3. Leite - Produção por mesorregião de Santa Catarina - 1996 e 2017**

Mesorregião	Produção (Milhões de litros)		Var. %	Participação %	
	1996	2017	1996-2017	1996	2017
Oeste	485,2	2.209,7	355,4	55,8	78,6
Sul	81,0	214,5	164,8	9,3	7,6
Vale do Itajaí	149,6	182,2	21,8	17,2	6,5
Serrana	51,3	97,1	89,3	5,9	3,5
Norte	74,2	77,4	4,4	8,5	2,8
Grande Fpolis	28,1	30,0	6,8	3,2	1,1
<b>Santa Catarina</b>	<b>869,4</b>	<b>2.811,0</b>	<b>223,3</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fontes: IBGE - Censos Agropecuários 1995-96 e 2017

Um aspecto muito relevante do crescimento da atividade nos anos mais recentes (2006 a 2017) é que a produção dos produtores não familiares não cresceu muito mais do que a dos produtores familiares (128,5% contra 112,2%), que seguiram respondendo por percentual muito significativo da produção regional (Tabela 4).

**Tabela 4. Produção de leite por tipo de produtor, Oeste - 2006 e 2017**

Ano	Produção (Milhões de litros)			Participação %		
	Total	AF	Outros	Total	AF	Outros
2006	1.023	909	114	100	88,9	11,1
2017	2.210	1.929	260	100	87,3	11,8
<i>Var. 2006-2017 (%)</i>	<i>116,0</i>	<i>112,2</i>	<i>128,1</i>			

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006 e 2017. Dados organizados pelos autores.

Entre os dez estados maiores produtores de leite em 2017, apenas em Rondônia a agricultura familiar tem tanto peso na produção leiteira como em Santa Catarina e na Região Oeste (Tabela 5).



**Tabela 5. Produção de leite por tipo de produtor, estados de maior produção e Brasil - 2017**

Reg./ano	Produção (Milhões de litros)			Participação %		
	Total	AF	Outros	Total	AF	Outros
Minas Gerais	8.747	4.354	4.393	100	49,8	50,2
Rio Grande do Sul	3.929	3.266	662	100	83,1	16,8
Paraná	3.259	2.302	957	100	70,6	29,4
<b>Santa Catarina</b>	<b>2.811</b>	<b>2.449</b>	<b>362</b>	<b>100</b>	<b>87,1</b>	<b>12,9</b>
Goiás	2.670	1.412	1.259	100	52,9	47,2
São Paulo	1.465	741	724	100	50,6	49,4
Bahia	937	522	415	100	55,7	44,3
Rondônia	900	792	107	100	88,0	11,9
Mato Grosso	760	617	142	100	81,2	18,7
Pará	647	474	173	100	73,3	26,7
Outros	4.031	2.422	1.612	100	60,1	40,0
<b>Brasil</b>	<b>30.156</b>	<b>19.351</b>	<b>10.806</b>	<b>100</b>	<b>64,2</b>	<b>35,8</b>

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2017

Outro aspecto significativo é que a expansão da produção leiteira do Oeste é explicada, sobretudo, por ganhos de produtividade. Em 2006 foram ordenhadas 394,8 mil cabeças, passando para 500,5 mil em 2017, representando um aumento de 26,8 % no número de animais. No entanto, neste mesmo período houve um aumento de produtividade de 70,4%. Embora este não seja o melhor indicador, na falta de outros mais complexos de serem calculados, os dados censitários mostram o expressivo aumento da produtividade regional.

**Tabela 6. Vacas ordenhadas, produção de leite e produtividade, Oeste -1996, 2006 e 2017**

Discriminação	1996	2006	2017	Variação %		
				1996-2006	2006-2017	1996-2017
Vacas ord. (mil cabeças)	259,5	394,8	500,5	52,1	26,8	92,9
Produção (milhões de l)	485,2	1.022,8	2.210,0	110,8	116,1	355,5
Produtividade (l/vaca/ano)	1.870	2.591	4.416	38,6	70,4	136,2

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006 e 2017. Dados organizados pelos autores.

Porém, a atividade leiteira não é imune à dinâmica da mercantilização da agricultura familiar, bem como do processo de seleção/exclusão de unidades produtivas impulsionada pela modernização da agricultura. Por ser recente, e pela velocidade das mudanças nos sistemas de produção de leite, ainda não existem pesquisas sobre os impactos das mudanças tecnológicas no leite em relação a



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

agricultura de base familiar na região oeste catarinense.

Em pesquisa realizada entre os anos de 2013 e 2014, cujo objetivo era analisar as implicações das normatizações e recomendações relacionadas ao bem-estar animal de aves, suínos e gado leiteiro na qualidade de vida dos agricultores familiares do oeste de Santa Catarina (BONAMIGO; RENK; DORIGON, 2014; BONAMIGO; RENK; DORIGON, 2015), observou-se expressiva incorporação de tecnologias na atividade leiteira na região, o que explica os aumentos de produtividade apresentados anteriormente.

Muitas das novas tecnologias buscam a diminuição da penosidade e aumento da produtividade do trabalho (ordenhadeiras mecânicas, salas de ordenha modernas e mais adequadas à ergonomia, aquisição de maquinário e equipamentos para a produção de pasto e silagem). Porém, as mudanças tecnológicas ocorrem em todo o processo de produção: da alimentação, como na produção de pastagens, adoção da silagem e no uso de rações; ao uso de medicamentos, estendendo-se até o melhoramento genético dos animais. E, sobretudo em investimentos que visam a melhoria da qualidade do leite (tanques de expansão para resfriamento e armazenagem do leite e instalações), para assim atender as novas demandas de qualidade impostas pelas Instruções Normativas 76 e 77/2018 do Ministério de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Conforme pode-se verificar, a agricultura familiar da mesorregião oeste catarinense possui grande capacidade para a incorporação de novas tecnologias. Isso se reflete também nos diferentes sistemas de produção. Um deles é a produção de leite à base de pasto, cujo sistema silvipastoril é recentemente o mais difundido por técnicos da extensão rural, por ONGs e por parcela de cooperativas, como o sistema mais recomendado, por questões econômicas (baixo custo de produção e menor dependência econômica dos agricultores em relação à indústria), questões sociais (incorporação de mais agricultores à atividade) e ambientais (sistema mais sustentável). Este sistema combina a produção de pastagens com a produção florestal, ao mesmo tempo que as árvores fornecem sombra, importante para o bem-estar animal.

No outro extremo, porém, assiste-se a recente disseminação de sistemas confinados de produção de leite, sendo que dois sistemas predominam, quais sejam, o *Free Stall* e o *Compost Barn*, no qual os animais permanecem estabulados, recebendo água e alimentação na instalação. Estes sistemas de produção confinada de leite demandam expressivos investimentos em instalações e equipamentos e despesas com insumos, especialmente para a alimentação. O *Free Stall* e o *Compost Barn* se aproximam, assim, do modelo de produção de suínos e aves. Abre-se, portanto, a possibilidade da adoção de contratos de integração também na atividade leiteira, similares aos adotados pelas agroindústrias para suinocultores e avicultores. Além disso, os sistemas confinados permitem o aumento da escala de produção, com decorrente exclusão do mercado daqueles



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

agricultores com escalas menores e que não conseguem acompanhar esta transformação na atividade leiteira.

Além disso, o expressivo aumento de escalas de produção e investimentos em tecnologia levam à especialização das unidades de produção, com consequente aumento da fragilidade econômica dos produtores, pela dependência a uma única fonte de renda. Tais mudanças resultam também em maior pressão por eficiência técnica e econômica, impactando na sobrecarga de trabalho para as famílias dos produtores e na necessidade de novos conhecimentos, de nutrição e sanidade animal e gestão da atividade.

Este fenômeno de aumento de produtividade e de escalas de produção é provocado pela organização de um sistema de mercado alicerçado na implantação contínua de normas e metas de eficiência econômica que, no caso do leite, expressa-se sobretudo pela pressão da indústria e pela melhoria da qualidade imposta pela legislação em vigor. O custo para a incorporação dessas novas tecnologias exige escalas mínimas de produção para que os tais investimentos tenham viabilidade econômica. Assim, embora ainda pouco estudado, este mesmo fenômeno de aumentos de escalas e exclusão, já bem caracterizado na avicultura e suinocultura, começa a dar sinais de abranger também a bovinocultura de leite.

Ressalta-se também que a rápida expansão da atividade leiteira no oeste catarinense ocorreu a partir da presença nas propriedades rurais de pequenos rebanhos, que forneciam leite para consumo familiar e para a produção de queijo colonial, cujo excedente do autoconsumo era vendido no mercado informal, em circuitos curtos de mercado, via relações de confiança estabelecidas entre produtoras e consumidores. Tratava-se de atividade quase que exclusivamente feminina e uma das poucas fontes de renda sob o controle da mulher. Entretanto, com a venda do leite, as mulheres estão deixando de produzir queijo. Em 1985 havia 37.361 estabelecimentos rurais que produziam queijo na mesorregião oeste catarinense. Este número reduziu-se para apenas 9.355 em 2016, uma diminuição de 75%.

Além da venda do leite às indústrias, essa drástica redução da produção artesanal de queijo deve-se também à diminuição do tamanho das famílias, ao aumento nas escalas de produção e, conseqüentemente, a pouca disponibilidade de mão de obra nas propriedades e, sobretudo, pelo aumento da fiscalização ao mercado informal (DORIGON, 2008; DORIGON; RENK, 2011; DORIGON et al., 2015).

No contexto europeu, Salmona (1986; 1991; 1994a; 1994b; 2003; 2003b; 2007), desde os anos de 1960 estudou por mais de 30 anos a modernização da agricultura francesa, especialmente na atividade leiteira, com vistas a atender à racionalidade global das políticas econômicas do Estado



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

francês para a agricultura, colocadas em marcha a partir do pós-guerra. A autora desenvolve um estudo sistemático das consequências sobre a saúde física e mental dos agricultores franceses decorrente da implantação de políticas públicas de modernização da agricultura, processo denominado pela autora de “modernização violenta”.

Dentre os problemas de saúde gerados por tais políticas podem ser destacadas doenças psíquicas e mentais, acidentes de trabalho, exclusão progressiva das mulheres, conflitos familiares, especialmente os intergeracionais, levando a rupturas do grupo familiar, negação dos conhecimentos tradicionais dos agricultores e suas consequências nefastas sobre a valorização e a autoestima dessas populações rurais (THIOLLENT, DORIGON, 2014).

Ao discutir os efeitos da modernização da produção de leite na França, Salmona (2003) caracteriza a produção confinada e de grande escala como a adoção de “métodos brutais de criação”. A autora analisa o manejo dos animais também a partir da questão de gênero e observa que as mulheres adotam “métodos suaves de criação no manejo dos animais” pois, diferentemente dos homens, elas não gritam, não fazem movimentos bruscos, não batem e evitam comportamentos que possam inquietá-los.

Essa diferente visão do trabalho das mulheres na relação com os animais lhe possibilitou formular críticas ao produtivismo e modos industriais de produção que, mais adiante, geraram sérios problemas tais como o mal da vaca louca, levando à crise econômica aqueles criadores que optaram por estas técnicas industriais de criação. Já entre os produtores que prevaleceram a visão da mulher estes não foram afetados pela crise gerada pela doença, pois não adotaram as técnicas preconizadas (THIOLLENT e DORIGON, 2014).

A modernização da atividade leiteira está também relacionada a problemática da sucessão hereditária na agricultura familiar, tema objeto de diversas pesquisas na região nas últimas décadas (ABRAMOVAY, 1998; RENK, 2000; SILVESTRO et al., 2001; STROPASSOAS, 2004, RENK; DORIGON, 2014).

Em pesquisa realizada entre os anos de 2010 a 2012, em quatorze municípios da região oeste de Santa Catarina (Renk e Dorigon, 2014), analisaram as categorias juventude e trabalho à luz das mudanças modernizantes em curso no mundo rural nas últimas décadas. Renk e Dorigon (2014; 2019) constataram que há uma importante modificação no *ethos* trabalho na agricultura. Historicamente a categoria trabalho era constitutiva da própria identidade dos agricultores do oeste catarinense. E por trabalho entendia-se trabalho duro, pesado, desenvolvido de sol a sol. Assim, a penosidade levaria o agricultor à autoexploração de suas forças plenas e marginais do trabalho (TEPICHT, 1975). Dentre os descendentes dos colonos de origem alemã havia um ditado que



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

enaltecia a penosidade do trabalho: *o trabalho adoça a vida*. Atualmente os filhos desses descendentes vão dizer o contrário: *o trabalho (na agricultura) estraga o corpo*, o que simboliza a recusa da condição camponesa (RENK; DORIGON, 2014).

Assim, para as gerações anteriores de agricultores, o trabalho familiar era ancorado na autoexploração, na intensividade do trabalho, da poupança e investimento nas atividades produtivas. Estes valores eram avaliados positivamente, como se os camponeses fossem os únicos a trabalhar (RENK, 2000; RENK; DORIGON, 2014). Embora a subalternidade fosse inerente a condição de camponês, ao mesmo tempo essa condição era associada à liberdade, se opondo à condição de assalariados rurais ou urbanos, pois estes deveriam se submeter às ordens do patrão, contrariamente à autonomia camponesa.

Entretanto, nas últimas décadas o meio rural vem passando por importantes mudanças estruturais. Dentre estas destaca-se deslocamento da fronteira agrícola para o Centro-Oeste, a introdução de contratos de integração entre indústrias agroalimentares e agricultores, a concentração da produção das criações de animais – suinocultura e avicultura -, a universalização do ensino fundamental e nucleação da educação, a expansão do ensino superior, a maior fluidez das fronteiras entre o mundo rural e urbano, maiores oportunidades à pluriatividade, maior facilidade de locomoção e o acesso à novos meios informação e de comunicação - televisão e, mais recentemente, o acesso à telefonia e à internet (RENK; DORIGON, 2014; 2019).

Essas transformações no meio rural da região influenciam a recusa da geração atual de jovens a aceitar a concepção de trabalho agrícola na qual foram socializados. Atualmente ser agricultor não é mais a única condição e passa a ser apenas mais uma opção de trabalho dentre várias outras, sobretudo o trabalho em atividades urbanas. Passam a demandar trabalho com folga semanal remunerada, com férias anuais, com jornada de oito horas, não aceitam mais a excessiva autoexploração familiar, a qual não corresponde monetariamente ao rendimento obtido. Ao contrário da geração paterna, passam a valorizar o assalariamento que, ao contrário da safra, garante renda mensal, independente de condições climáticas (DORIGON; RENK, 2014; 2019).

Ou seja, se para as gerações anteriores a condição de agricultor era associada à liberdade, atualmente liberdade é associada pelos jovens ao assalariamento. Tal ruptura intergeracional da categoria “trabalho” tem importantes impactos na sucessão familiar. Segundo a literatura a respeito do campesinato europeu, este passou por situação similar, ou seja, dos impasses dos jovens mediante ruptura com a ética camponesa e a remuneração individual (FEL; HOFER, 1969; SEYFERT, 1992, GALESKI, 1972; WOORTANN, 1990).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A seguir descrevemos e analisamos um caso de um agricultor familiar que optou pela produção de leite em sistema confinado.

**A produção de leite em sistemas em confinamento: estudo de caso de um agricultor familiar**  
Nos últimos anos houve sensível aumento da produção regional de leite em sistemas em confinamento, *Free-Stall* (“baía livre”) ou *Compost Barn* (“estábulo com compostagem”), especialmente neste segundo.

Embora inexistam números de estabelecimentos agropecuários com esses sistemas, um indicativo deste aumento de produção confinada de leite pode ser obtido através das informações do Conseleite/SC, cuja câmara técnica define/descreve os sistemas de produção considerados modais da atividade leiteira nas propriedades rurais catarinenses. A atualização mais recente destes sistemas se deu no final de 2017/início de 2018, quando foram definidos/descritos cinco sistemas de produção, e pela primeira vez foi incluído um sistema em confinamento. Na oportunidade foi estabelecido que este sistema representava 2,1% dos produtores (estima-se que atualmente Santa Catarina tem entre 25 mil e 30 mil produtores comerciais) e 10,4% da produção “estadual” (em 2019, as indústrias inspecionadas catarinenses receberam 2,8 bilhões de litros). Entretanto, desde então, pelas informações obtidas em entrevistas realizadas na região, a adoção desses sistemas confinados tem aumentado rapidamente.

Embora parte destes sistemas de produção em confinamento seja de agricultores patronais, têm sido adotados também por agricultores familiares. Com vistas a compreender as razões de pelas quais agricultores familiares têm optado por estes sistemas, que muitas vezes exigem grandes investimentos, possíveis apenas através do endividamento via empréstimos bancários, analisamos o caso de um agricultor familiar de um município da região. Mesmo cientes das limitações de estudos de caso (Yin, 2005; POUPART et al., 2008), entendemos que a descrição e análise de um caso concreto dá pistas sobre algumas razões para os agricultores da região investirem em produção de leite em sistemas em confinamento.

Pode-se dizer que AG 48 anos, é proprietário de um “típico estabelecimento rural da região”, no que diz respeito a área, topografia, trajetória de seus sistemas produtivos e inserção aos mercados.

Embora a propriedade de 25 hectares ainda esteja no nome de sua mãe – seu pai é falecido – havia um acordo familiar que assegurava a AG a transferência da propriedade para seu nome pois, de fato, considerava como se fosse sua. A esposa de AG, que até o mês anterior à realização da entrevista trabalhava como agente de saúde, havia deixado seu emprego para trabalhar com o marido no empreendimento de produção confinada de leite. O casal tem dois filhos: a filha mais velha, com 26 anos, graduada em zootecnia, havia recém concluído seu mestrado em nutrição animal numa universidade da região e trabalhava numa empresa de vendas de suplementos para alimentação animal. Seu filho, de 17 anos, estava no último ano do ensino médio no Colégio



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Agrícola no Instituto Federal Catarinense – Campus Concórdia, mesma instituição que AG havia cursado o Colégio Agrícola anos antes.

AG, por sua vez, concluiu o nível médio em Técnico em Agropecuária no então Colégio Agrícola de Concórdia em 1989 e por sete anos trabalhou como técnico agrícola dando assistência técnica aos agricultores integrados de uma cooperativa e de uma indústria agroalimentar da região. Com a morte de seu irmão, AG retornou à propriedade paterna em 1997 para trabalhar com seus pais. Além de dar continuidade a avicultura (possuíam um aviário de 75 metros lineares) passou também a criar suínos - 20 matrizes em ciclo completo, atividade que desenvolveu até 2003, um dos últimos agricultores da região a deixar a produção de suínos em ciclo completo.

Também teve que deixar de produzir aves, pois a empresa integradora exigia a construção de um aviário maior. Mas a topografia da propriedade não permitia. Porém, essa não foi a única razão que o levou a deixar a avicultura, pois discordava com a maneira como a agroindústria conduzia o sistema de integração.

Com a exclusão da suinocultura e avicultura, AG passou a ampliar escala de produção de atividade que até então era a terceira em importância econômica no estabelecimento rural. Assim como quase todas as propriedades da região, até os anos 80 a propriedade contava com 5 a 6 vacas leiteiras que produziam leite para o autoconsumo familiar e cujo excedente era transformado em queijo, também consumido pela família e venda do restante a amigos e conhecidos na cidade. A partir de 1983, passaram a vender pequena quantidade de leite (15 litros/dia), que era entregue à cooperativa a qual a família era associada. Quando AG retornou à propriedade da família, para ampliar a escala de produção, adquiriram animais mais produtivos.

Nesse momento, adotaram resfriadores de imersão, no qual os tarros de leite são colocados imersos em água resfriada em um tanque com serpentina, que mantinha a água próximo a zero grau e há outro aumento de escala de produção, passando a produzir 150 litros de leite por dia.

A partir de início dos anos 2000 houve nova mudança na logística e tecnologia da refrigeração, com a introdução da coleta por caminhões com tanques isotérmicos. Assim, em 2003, houve a necessidade da compra de tanques de resfriamento por expansão em inox, com capacidade de 500 litros que, devido ao custo relativamente elevado, exigia que houvesse uma escala mínima de produção para viabilizar economicamente a atividade. A propriedade passou então a uma produção diária de leite de 200 a 250 litros por dia, o que perdurou até 2015.

Assim, a renda que era obtida com a avicultura, cuja atividade foi encerrada em 2005 foi gradativamente sendo substituída pela atividade leiteira. Até 2014 a suinocultura e a produção leiteira eram as atividades geradoras de renda da propriedade rural. Até então, se produzia na



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

propriedade de 1.300 a 1.500 sacas de milho por safra, que era transformado em ração para alimentar os suínos. Com a exclusão da suinocultura, devido sistema de ciclo completo e escala de produção abaixo do exigido pela indústria, a produção leiteira tornou-se a única atividade comercial da propriedade, o que obrigou a um novo aumento de escala para compensar a renda que deixou-se de obter com a suinocultura.

Assim, como a atividade leiteira passou a ser a única fonte de renda da propriedade, houve a necessidade de se aumentar novamente a escala, passando a uma produção diária de 500 litros. Porém, com a aumento da escala de produção, devido à topografia declivosa e ao formado da propriedade - estreita e longa -, estes fatores passaram a serem limitadores à produção de leite a base de pasto, dado que as vacas eram obrigadas a caminhar grandes distâncias, e a descer e subir um vale, desde a pastagem até a sala de ordenha. Esses problemas eram agravados pela raça de animais, mais produtivos, porém mais pesados e suscetíveis doenças como a mamite ambiental.

Esses problemas eram agravados no inverno e em períodos chuvosos, pois a locomoção dos animais resultava que os ficassem enlameados, o que exigia que fossem lavados antes da ordenha, tornando o trabalho demorado e penoso:

Que nós precisávamos duas pessoas direto ali, na mangueira, lavando as tetas das vacas, né. [Quando chegavam no curral para serem ordenhadas]. Praticamente tinha que lavar da cintura para baixo, todo o animal, né. [...] No inverno era uma tristeza. Pegava uma semana de chuva ali, tá louco, era de chorar... A minha esposa já não aguentava mais de lavar as tetas, ali, e coisa. Não só ela... [...] Nós, não sei quanto tempo nós ia se não tivesse essa alternativa [produção confinada]. Então, esta foi a questão principal, a mão de obra e o que você gastava com medicamento para prevenção de mamite era...

Assim, a última fonte de renda da propriedade estava à beira da inviabilização. A esposa de AG chegou a sugerir ao marido que parasse com a atividade e voltasse a trabalhar como assalariado. Entretanto, AG decidiu persistir na atividade. Assim, AG conversou com os técnicos da cooperativa a qual é associado, dizendo que pretendia investir em um projeto de produção de leite em sistema confinado. Como a cooperativa também estava com um projeto maior, organizando uma lista de interessados em investir no sistema confinado *Compost Barn*, aconselharam o agricultor a aguardar e fazer parte desse projeto da cooperativa.

AG foi um dos pioneiros da cooperativa a adotar esse sistema de produção de leite em sistema confinado. Dada a complexidade do empreendimento, a cooperativa presta todo o suporte técnico e administrativo necessário. O projeto de produção no sistema *Compost Barn* foi desenvolvido pela cooperativa, a partir da assistência de um técnico israelense, projeto adaptado às condições ambientais da região. Segundo AG, a cooperativa estava assistindo a uma redução na produção de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

matéria prima de seus associados e assim viram na difusão da produção em sistema confinado como uma opção a aumentar a escala. O projeto da cooperativa estava sendo adotado por mais sócios:

E daí, só para complementar, naqueles dias de campo que foram feitos lá e aqui, já teve, no dia que fizeram aqui, já tinha 30 propriedades que fizeram o levantamento de viabilidade, o projeto de viabilidade, tinha mais 15 que já tinham encaminhado o projeto de viabilidade e já tinha mais 18 na lista de espera. E aí, como dá para ver, está dando certo, eu não sei não, mas a tendência de quem ficar na atividade, eu acho que...

Apesar o alto investimento e elevados custos de produção, que gera preocupações entre técnicos e produtores em relação à viabilidade econômica, a proposta da cooperativa para a produção de leite em sistema confinado vinha sendo bem aceito pelos seus sócios.

A produção de leite em sistema confinado era vista pela cooperativa também como uma oportunidade de convencer os filhos dos agricultores a serem sucessores nas propriedades de seus respectivos pais, pois a produção da cooperativa vinha diminuindo nos últimos anos. Assim, a saída encontrada foi o aumento de escala de seus associados, ao mesmo tempo que buscava criar as condições necessárias para que os filhos dos sócios aceitem suceder os pais nas propriedades. AG investiu R\$ 250 mil para a construção das instalações, para a aquisição de ventiladores, da máquina de colher silagem e para a construção de silo de alvenaria para silagem, pois os 13 hectares em que cultivava milho para produção de ração quando havia a suinocultura passaram a ser utilizados para a produção de milho para silagem, além de trigo no inverno para a produção de feno aos animais. Do total investido, R\$ 244 mil foram financiados pelo Pronamp e para o restante usou recursos próprios. Por ocasião da entrevista, AG possuía 37 vacas em lactação, com uma produção de 925 litros de leite/dia. AG havia também comprado mais três vacas em pré parto, para aumentar a produção para 1.200 litros/dia, quando então estabilizaria o sistema, e cuja produção serviu de referência para o cálculo de viabilidade econômica.

Entretanto, se após a conclusão do ensino médio o filho de AG decidisse trabalhar na propriedade dos pais, neste caso o haveria um aumento de escala, estabilizando o sistema em 60 vacas leiteiras.

Esse aumento de escala seria feito com vistas também a robotizar a ordenha, assim que o custo da aquisição de robôs diminuísse. Nestas condições, o filho de AG voltaria para trabalhar com os pais e a propriedade seria uma das referências da cooperativa, cujo objetivo seria propriedades com sucessor, garantia matéria prima para a indústria e, conseqüentemente, estaria garantida a sobrevivência da própria cooperativa.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## Conclusões

A região oeste de Santa Catarina, vem passando por rápidas e profundas transformações socioeconômicas nas últimas décadas. De uma agricultura familiar diversificada, após a exclusão das cadeias produtivas de aves, suínos e grãos, rapidamente se reconverteu para a bovinocultura de leite. Porém, pressões da indústria agroalimentar, mudanças no quadro regulatório tanto na produção em nível de propriedades rurais como para as indústrias, problemas de mão de obra e a especialização econômica por falta de outras opções de renda, têm conduzido à necessidade de aumentos de escala de produção. Tais fatores, aliados à topografia da região estão conduzindo a que agricultores familiares optem por sistemas confinados de produção de leite, que exige escalas mínimas para sua viabilidade econômica.

A questão sucessória e a necessidade de diminuição da penosidade do trabalho pela mecanização e preocupações com o bem-estar animal também podem fortalecer a produção de leite em sistemas confinados. A partir de dados de pesquisa de campo ainda em análise, a tecnologização é bem avaliada pelos agricultores, comparando com as atividades da geração anterior, em que predominava o trabalho braçal e a produção em pequena escala. Políticas públicas, em especial o acesso ao crédito pelo Pronaf, favoreceram de maneira decisiva a incorporação destas tecnologias.

Assim, a atividade leiteira começa a seguir no mesmo caminho da suinocultura: aumento de escalas, concentração da produção e consequente exclusão. Entretanto, não se trata de trajetória inevitável. Embora a concorrência entre os próprios agricultores familiares esteja posta, e as exigências do quadro regulatório e pressões por aumento de escala favoreçam a seletividade, a exclusão não é uma fatalidade.

Esses sistemas de produção confinada são adotados por agricultores com algumas propriedades sociais e características produtivas comuns, como agricultores mais capitalizados, com área de terra suficiente, conectados à grande indústria de transformação e com sucessores nas propriedades rurais. Entretanto, existe outros sistemas em disputa, como por exemplo, a produção de leite a base de pasto, o qual é apoiado agentes como a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri), ONGs, prefeituras, dentre outros atores sociais. Até o momento estes dois sistemas e suas variações coexistem, não sem tensões.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R.; SILVESTRO, M.; BALDISSERA, I. T.; CORTINA, N.; TESTA, V. M.; FERRARI, D. Juventude e agricultura familiar. Brasília: Edições da UNESCO, 1998. 101p.

BONAMIGO, I. S.; RENK, A. ; DORIGON, C. . Direitos humanos, direitos dos animais e consumo de carne. In: XVII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2015, Porto Alegre. **Anais** do XVII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2015. p. 1-20.

BONAMIGO, I. S.; RENK, A.; DORIGON, C. Bem-estar animal e bem-estar dos agricultores frente aos mercados agroalimentares mundializados. In: VII Encontro Nacional de Estudos do Consumo; III Encontro Luso-Brasileiro de Estudos do Consumo; I Encontro Latino-Americano de Estudos do Consumo. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Estudos do Consumo, 2014.

BNDES. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronamp-investimento#>. Acesso em abril de 2020.

CEPA. Disponível em: <https://cepa.epagri.sc.gov.br/index.php/produtos/custos-de-producao/>. Acesso em 15 abril 2020.

DORIGON, C. **Mercados de produtos coloniais da Região Oeste de Santa Catarina:** em construção. 2008, 437 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Engenharia de Produção – Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia - COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

DORIGON, C.; RENK, A. Técnicas e métodos tradicionais de processamento de produtos coloniais: de “miudezas de colonos pobres” aos mercados de qualidade diferenciada. In: **Revista de Economia Agrícola**. São Paulo: Instituto de Economia Agrícola. v. 58, n. 1, p. 101-113, jan./jun. 2011. P. 101-113.

DORIGON, C.; RENK, A.; SILVESTRO, M. L.; SILVA, C. A.; SAVIO, J. **Produtos coloniais:** tradição e mudança. Chapecó: Argos, 2015. 432 p.

DORIGON, C.; RENK, A. Juventude e as transformações no mundo rural: um estudo de caso do oeste catarinense. In: XVII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2015, Porto Alegre. **Anais...** XVII Congresso Brasileiro de Sociologia. Porto Alegre: SBS, 2015. p. 1-20.

FEL, E.; HOFER, T. **Proper peasant**. Traditional life in a hungarian village. Chicago: Aldine Publishing Company, 1969.

FERREIRA, D.F. Estatística multivariada. 1. ed. Lavras: Ed. UFLA, 2008. 662 p.

GALESKI, **Basic concepts of rural sociology**. Manchester: Manchester University Press, 1972.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 1970/1975/1980/1885/1995/1996/2006/2016**. Rio de Janeiro, 2020.

IBGE. Censo Demográficos. Rio de Janeiro, 2010.

POUPART, J.; DESLAURIES, J-P.; GROULX, L-H. ; LAPERRIÈRE, A. ; MAYER, R. ; PIRES, Á P. **A pesquisa qualitativa**. Enfoque epistemológicos e metodológicos. Trad. de Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ : Vozes, 2008. Tradução de *La recherche qualitative*.

RENK, A. **Sociodicéia às avessas**. Chapecó: Grifos, 2000. 440 p.

RENK, A.; DORIGON, C. Trabalho, juventude rural e mudança social. In: RENK, A.; DORIGON, C. (Orgs.). **Juventude rural, cultura e mudança social**. Chapecó: Argos, 2014.

RENK, A.; DORIGON, C. Juventude rural e sucessão profissional no oeste catarinense: um balanço histórico e perspectivas atuais. In: DINIZ, F. H. Desafios e perspectivas de jovens latino-americanos na sucessão familiar da atividade leiteira. Brasília, DF: Embrapa, 2019.

SALMONA, M. Dépressions et suicides dans le monde des petits paysans. **Rhizome Bulletin National Santé Mentale et Précarité**, Lyon, n. 28, p. 5-9, oct. 2007.

SALMONA, M. Des paysannes en France: violences, ruses et résistances. **Cahiers du Genre**, Paris, n. 35, p. 117-140, 2003a.

SALMONA, M. **Les champs de la détresse**. Disponível em: <<http://www.agrobiosciences.org/IMG/pdf/salmona-44-47.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2003b.

SALMONA, M. **Les cultures techniques et le travail des paysans français face aux politiques publiques de vulgarisation et d'incitation économique**. 1991. 424 p. Thèse (Doctorat d'État) - Université Paris X, Nanterre, 1991.

SALMONA, M. **Les paysans français: le travail, les métiers, la transmission des savoirs**. Paris: L'Harmattan, 1994a. 372 p.

SALMONA, M. **Métis-paradoxe: qualification ou expropriation de l'intelligence de la production: bureaucratie et avatars de la vulgarisation de la science en agriculture**. Nanterre: Université Paris X, 1979. 39 p.

SALMONA, M. Pensée de l'action avec la nature et le vivant: la Métis et Jean-Pierre Vernant. In: CLOT, Y.; LHUILIER, D. (Org.). **Agir en clinique du travail**. Toulouse: Érès, 2010. p. 185-202.

SALMONA, Michèle. La face cachée du développement. Paupérisation culturelle et sociopathologie du développement rural. In: MACLOUF, Pierre (or.). **La pauvreté dans le monde rural**. Paris: A.R.F; L'Harmattan, 1986, pp.339-254.



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SALMONA, M. **Souffrances et résistances des paysans français**. Paris: L'Harmattan, 1994b. 254 p.

SALMONA, M.; VRIES, H. de. **Un homme au travail**: résultats d'une étude exploratoire de psycho-économie sur le travail et la personnalité de l'éleveur ovin. Nanterre: Université Paris X, 1973. 87 p.

SILVESTRO, M. L.; ABRAMOVAY, R.; MELLO, M. A.; DORIGON, C.; BALDISSERA, I. T. **Os impasses sociais da sucessão hereditária na agricultura familiar**. Florianópolis: Epagri; Brasília: NEAD/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2001. 102 p.

STROPASOLAS, Valmir Luiz. Visões de Mundo Rural dos Jovens: da invisibilidade social à busca da cidadania. In: AUED, Bernardete W.; PAULILO, Maria Ignez S. (Orgs.). **Agricultura Familiar**. Florianópolis: Insullar, 2004. p. 153-170.

TEPPICH, J. A project of research on the peasant revolution of our time. **The journal of peasant studies**, 1975.

THIOLLENT, M. J.; DORIGON, C. Estudo das condições de vida, trabalho e saúde de produtores rurais: a contribuição de Michèle Salmona. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 16, n. 3, p. 376-387, 2014.

WOORTMANN, K. "Cum parente não se nequeia". Brasília: Anuário Antropológico. 1990.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi - 3ª edição – Porto Alegre, 2005.



OBSERVADR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DA CONTROLADORIA EM UMA GRANDE EMPRESA DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS**

**PROPOSAL TO IMPLEMENT THE CONTROLLER IN A LARGE ROAD TRANSPORT COMPANY**

Denise Raquel DREWS<sup>1</sup>, Euselia Pavaglio VIEIRA<sup>2</sup>, Roselaine FILIPIN<sup>3</sup>

**Resumo:**

Este artigo busca apresentar uma proposta de implementação da controladoria em uma grande empresa do setor de transportes rodoviários, evidenciando as fases para a sua implementação, bem como, compor um processo de estruturação que sustente com informação à gestão e a elaboração do planejamento estratégico. A controladoria surge para impulsionar e sustentar com eficácia e eficiência as informações que servem como base para a tomada de decisões. A metodologia caracteriza-se por uma pesquisa aplicada, qualitativa e quantitativa, pesquisa bibliográfica e estudo de caso, por meio de um questionário estruturado aplicado a gestores da empresa estudada, onde as perguntas relacionadas a base de dados foram respondidas através de uma escala *Likert* de importância para com os fatores apresentados em relação a questão em destaque. Os resultados apresentam os fatores de maior relevância para os respondentes em relação a implementação da controladoria. Verifica-se que a primeira fase inicia-se com a decisão da necessidade dessa implementação. Após, se faz necessária a definição de um modelo conceitual a ser seguido, bem como, o sistema integrado de informações composto pelas diretrizes, normas e procedimentos a serem adotados. Por conseguinte, inicia-se a fase de instruções, treinamentos, alteração da mudança cultural da empresa, visando a importância desse processo à organização, para que o mesmo reflita nos melhores resultados. Nessa perspectiva, verifica-se a importância que a controladoria exerce a partir do fornecimento de informações que potencializem a tomada de decisões de forma segura e eficiente para que a empresa se mantenha no mercado de forma sólida e segura.

**Palavras-chave:** Controladoria. Gestão. Implementação. Informações.

**Abstract:**

This article seeks to present a proposal for the implementation of controllership in a large company in the road transport sector, highlighting the stages for its implementation as well as composing a structuring process that supports management information and the preparation of strategic planning. Controllership arises to drive and sustain effectively and efficiently the information that serves as the basis for decision making. The methodology is characterized by applied, qualitative and quantitative research, bibliographic research and case study, through a structured

1 Pós-Graduada em Controladoria e Gestão Empresarial; e-mail: [denisedrews@hotmail.com](mailto:denisedrews@hotmail.com)

2 Professora e Doutora em Administração da UNIJUÍ; e-mail: [euselia@unijui.edu.br](mailto:euselia@unijui.edu.br)

3 Professora e Mestre em Ciências Contábeis da UNIJUÍ; e-mail: [roselaine.filipin@unijui.edu.br](mailto:roselaine.filipin@unijui.edu.br)





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

questionnaire applied to managers of the studied company, where the questions related to the database were answered through a Likert scale of importance to the factors presented in relation to the highlighted issue. The results show the most relevant factors for the respondents in relation to the implementation of controllership. It appears that the first phase begins with the decision on the need for this implementation. Afterwards, it is necessary to define a conceptual model to be followed, as well as the integrated information system composed of the guidelines, standards and procedures to be adopted. Therefore, the instruction, training and alteration of the company's cultural change phase begins, aiming at the importance of this process to the organization so that it reflects on the best results. In this perspective, the importance that controllership exerts from providing information that potentiates decision-making in a safe and efficient way is verified so that the company remains in the market in a solid and safe way.

**Keywords:** Controllership. Management. Implementation. Information.

## INTRODUÇÃO

Em virtude das crescentes modificações no processo de gestão empresarial, as empresas estão passando por mudanças no âmbito competitivo e modelos de decisão. Assim, a necessidade de uma ferramenta que auxilie no planejamento, controle e tomadas de decisões, torna-se indispensável para todas as empresas (CATELLI, 2001).

Mediante os crescentes fenômenos sociais, econômicos, políticos e ambientais, surge a necessidade de maior eficiência na esfera empresarial, em que conceitos isolados de administração, contabilidade e economia não eram suficientes, nascendo, assim, a controladoria (FIGUEIREDO; CAGGIANO, 2008). Para Nascimento e Reginato (2010) a controladoria tem a função de impulsionar a eficácia das decisões tomadas, bem como, o acompanhamento da execução dos objetivos estabelecidos, buscando a correção de desvios nos resultados e a sustentação, por meio de informações, para as futuras decisões da empresa.

Objetivando o futuro promissor da empresa, o sistema de informação contábil auxilia a controladoria com elementos de suma importância para o processo decisório (PADOVEZE, 2004). Frezatti *et al.* (2009) destacam a importância dos recursos disponibilizados pela contabilidade, os quais são parte integrante para a disponibilização das informações que serão utilizadas para a gestão da empresa.

Diante do exposto, a empresa objeto do presente estudo atua há mais de 30 anos no mercado de transporte, atendendo no âmbito nacional, além de países do Mercosul. Atualmente, não possui o setor formal de controladoria, surgindo a necessidade de sua estruturação em função da demanda de informações integradas, além de outros controles e bases para a elaboração de orçamentos e anejamentos estratégicos, servindo como instrumento de suporte ao processo decisório.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Estudo realizado por Costa (2015), com o objetivo de definir um projeto de implantação da área de controladoria em uma metalúrgica, mostra que por meio da aplicação de um questionário verificou-se os processos gerenciais da empresa, e após, foram elaborados projetos e etapas de estruturação necessárias para a implantação da controladoria. Segundo o autor, a implantação dessa área deve ser efetuada gradativamente, e nesse caso, estaria vinculada ao diretor superintendente da organização.

A pesquisa de Nunes e Sellitto (2016), que teve o objetivo de verificar as práticas de controladoria que são utilizadas para as tomadas de decisões em empresas de transporte, constatou que as análises realizadas pela controladoria fornecem o suporte e auxílio aos gestores para as tomadas de decisões. Porém, conforme concluiu-se no estudo realizado por Almeida, Pereira e Lima (2016), a falta de controles leva os administradores a focarem apenas nas áreas operacionais do negócio, ausentando-se da gestão do mesmo. Evidenciando, assim, a importância da realização de práticas que auxiliem os gestores para as tomadas de decisões a curto e longo prazo, em que o foco seja voltado à gestão da empresa.

Já o estudo realizado por Rigon (2016), com o objetivo de elaborar uma estrutura de controladoria em uma rede de supermercados, constatou que a elaboração de um planejamento estratégico é parte integrante para a implementação da área de controladoria. Além de que, com a execução da controladoria, a empresa terá diversos benefícios, como informações específicas em todas as áreas, com confiabilidade e segurança, resultando em melhorias na gestão, tomada de decisões e otimização no resultado econômico. Contraparte, o estudo realizado por Lima (2015) evidencia a controladoria à otimização dos resultados, sendo necessário para a sua implementação a realização de uma análise quanto a definição dos objetivos e a sistemática dos processos, destacados pelo autor como aspectos fundamentais para o processo de gestão.

Dessa forma, a questão do estudo é saber: quais são as fases para a estruturação da controladoria em uma grande empresa de transporte que instrumentalize a sua gestão na elaboração do planejamento estratégico? Assim, o objetivo do estudo é compor um processo de estruturação de uma controladoria para a empresa, que sustente com informação à gestão e a elaboração do planejamento estratégico organizacional.

A partir das análises dos resultados obtidos pelas pesquisas e estudos realizados, constatou-se que a controladoria é o viés principal que serve de base para o processo decisório das organizações, fundamentando e potencializando as informações. Este estudo se justifica e se diferencia a partir dos conceitos relacionados, por buscar elencar as fases para a implementação da controladoria em uma grande empresa do ramo de transportes rodoviários, tendo em vista a importância de sua vasta gama de informações para o processo de tomada de decisões.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## Base Conceitual

### *Controladoria*

A função da Controladoria deu-se devido à necessidade de separação das funções contábil e financeira das empresas (FIGUEIREDO; CAGGIANO, 2008). Segundo Oliveira, Perez Jr e Silva (2009), a controladoria tornou-se vital para o controle e planejamento das entidades a médio e longo prazo.

A controladoria está relacionada às doutrinas e conhecimentos associados à gestão econômica da empresa, possuindo dois enfoques: como órgão administrativo ou como área do conhecimento. Ou seja, órgão financeiro, com missão, função e princípios, seguindo o modelo de gestão da empresa, ou, área de conhecimentos, princípios e métodos, provindos de outras áreas (MOSSIMANN; ALVES; FISCH, 1993 *apud* FIGUEIREDO; CAGGIANO, 2008).

O papel da controladoria é ressaltado por Oliveira, Perez Jr e Silva (2009) como sendo o de assessorar os gestores da empresa com informações alternativas para a facilitação no processo decisório da entidade. Na mesma linha, Catelli (2001, p. 346) identifica que a missão da controladoria é “assegurar a otimização do resultado econômico da organização”. Em contrapartida, Padoveze (2004) afirma que a missão da controladoria está na satisfação das necessidades da sociedade.

Figueiredo e Caggiano (2008), entendem que a contribuição da controladoria está mais ligada a administração das operações do que aos procedimentos que relatam aspectos financeiros e de controle gerencial das empresas. Já Oliveira, Perez Jr e Silva (2009) destacam que o papel da controladoria é dar suporte informacional ao processo de gestão, visando o conjunto de interesses da organização. Beuren e Moura (2000, *apud* OLIVEIRA; PEREZ JR; SILVA, 2009), destacam que uma importante função da controladoria é desempenhar o controle das atividades de uma empresa. Lima (2015) complementa que a controladoria propicia a melhora dos resultados econômicos e financeiros das empresas.

Dessa forma, Oliveira, Perez Jr e Silva (2009, p. 8) salientam que “a controladoria serve como órgão de observação e controle da cúpula administrativa, preocupada com a constante avaliação da eficácia e eficiência dos vários departamentos no exercício de suas atividades.” Para Figueiredo e Caggiano (2008), o campo de atuação da controladoria contempla as áreas de orçamento, custos e contabilidade, sendo necessária a sinergia entre elas para a obtenção de maior eficácia empresarial. Padoveze (2004) destaca duas grandes áreas: a área contábil e fiscal, que compreende a contabilidade societária, fiscal e patrimonial; e a área de planejamento e controle, que engloba a questão orçamentária, projeções e simulações, custos e a contabilidade por responsabilidade.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Kanitz (1997, *apud* OLIVEIRA; PEREZ JR; SILVA, 2009) enfatiza que as funções da controladoria são: informação, motivação, coordenação, avaliação, planejamento e acompanhamento. Destacam, ainda, que as funções e atividades realizadas pela controladoria tornaram-se indispensáveis para o controle e planejamento de qualquer empresa. Nesse sentido, Lima (2015) destaca que a controladoria é a grande aliada ao processo de gestão das empresas.

## ***Modelos de estruturas da controladoria***

A forma como a controladoria será estruturada como unidade organizacional na empresa depende da sua área de atuação, seus objetivos, suas funções. Para Oliveira, Perez Jr e Silva (2009), a controladoria precisa estar estruturada de forma que os sistemas de informações sejam necessários para atender a gestão. Figueiredo e Caggiano (2008) complementam que é possível encontrar diversos modelos de gestão, em virtude de que cada empresa possui seu próprio modelo, porém, em muitos casos, esse modelo não é claro o suficiente, levando a tomada de decisões que não seguem os objetivos da empresa. Frezatti *et al.*(2009) aponta que o modelo de gestão das empresas possui vários aspectos influenciadores, podendo destacar a história da entidade, origem, tipo de mercado em que atua, entre outros. Refletindo da mesma forma com a estrutura da controladoria.

Segundo Padoveze (2004), é o forte uso dos sistemas de informações gerenciais para as operações que possibilita que a controladoria contribua com o processo de planejamento estratégico. Para o autor, a controladoria deve atuar em todos os processos de gestão da empresa, podendo ser estruturada em dois grandes grupos: contábil e fiscal e planejamento e controle. Assim, em sua estrutura, reporta o sistema de informação gerencial como responsabilidade direta do *controller*, sendo que com o seu monitoramento faz-se a integração das informações.

Oliveira, Perez Jr e Silva (2009) concordam que a estrutura da controladoria é formada pelos grupos contábil e fiscal e planejamento e controle. Os autores destacam que o acompanhamento das atividades de controles gerenciais, refletem na qualificação do sistema de controle, gerando maior eficiência e eficácia aos gestores em suas unidades, tendo em vista que esse acompanhamento permite maior clareza em caso de limitações, permitindo, assim, a sua correção.



OBSERVADR





**Figura 1 – Estrutura da Controladoria**



Fonte: Adaptado de Lorenzetti (2013).

Seguindo a mesma linha de Oliveira, Perez Jr e Silva (2009), e de Padoveze (2004), Lorenzetti (2013) apresenta um modelo de estruturação da controladoria baseado em informações fornecidas por dois grandes grupos: escritura contábil e fiscal e planejamento e controle, conforme ilustra a figura 1. A escritura contábil e fiscal deve dar suporte para a tomada de decisões, passando pelo processo de análise, gerando informações relevantes para o planejamento e controle. Como resultado das etapas de escrituração contábil e fiscal e planejamento e controle, está a gestão e o processo decisório, baseado em dados e informações concretas.

Rigon (2016) também apresenta um novo modelo de estruturação da controladoria, mantendo essa estrutura em dois grandes grupos, assim como Oliveira, Peres Jr e Silva (2009) e Padoveze (2004). Para o autor, a controladoria necessita estar estruturada a fim de atender as necessidades das diversas atividades, bem como dar suporte e apoio às decisões.

### ***Vantagens da controladoria enquanto gestão empresarial***

Conforme Padoveze (2004, p. 18), gestão “é onde as decisões são tomadas”. Para que as decisões tomadas estejam de acordo com o objetivo da empresa, deve-se haver uma definição no modelo de gestão. O papel da controladoria é auxiliar esse processo, gerando informações de apoio aos gestores.

Segundo Peleias (2002), a controladoria contribui para o processo de gestão, subsidiando a etapa de planejamento, auxiliando com informações para que os gestores avaliem os impactos das atividades sobre patrimônio e resultado; subsidiando a etapa de execução, por meio de



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

informações, comparando o desempenho com os registros e transações realizadas; e, subsidiando a etapa de controle, por meio de avaliação de desempenho dos gestores, e de resultado, definindo as regras para a análise do resultado dos produtos, serviço gerados.

Para Nascimento e Reginato (2010), o processo de gestão se caracteriza por apresentar o empenho dos esforços para alcançar o propósito da empresa. Para tanto, a controladoria possui como função apoiar o processo decisório por intermédio do sistema de informações, garantindo o objetivo da empresa, por meio de um resultado satisfatório e sustentável. Catelli (2001), destaca que a controladoria deve subsidiar o processo de gestão, adequando as informações a real necessidade da empresa, apoiando a elaboração da estrutura do processo de gestão, bem como as suas fases, suprimindo a necessidade informacional aos gestores.

Frezatti *et al.* (2009) salienta que a controladoria proporciona uma visão como um todo, auxiliando e assessorando os gestores, tendo em vista que é a área da empresa que possui informações sobre todas as demais áreas, realizando o acompanhamento do desenvolvimento dessas. Mossimann, Alves e Fisch (1993, *apud* FIGUEIREDO; CAGGIANO, 2008, p. 10), complementam que “a controladoria consiste em um corpo de doutrinas e conhecimentos relacionados à gestão econômica”, auxiliando, dessa forma, para o progresso da empresa.

Catelli (2001, p. 354) evidencia a importância da controladoria na participação da definição do modelo de gestão da empresa, visto que ela fornece informações, conceitos, disponibiliza instrumentos necessários para a tomada de decisões, caracterizando-se como “Agente de Mudanças Comportamentais”, uma vez que possui forte influência nas decisões tomadas.

## ***Implementação de uma controladoria***

Segundo Nascimento e Reginato (2010), a controladoria atua de forma distinta em todas as fases do ciclo de vida das empresas. Na maior parte dos casos, no nascimento da empresa a contabilidade não existe, tendo em vista as poucas operações, poucos gestores. Porém, na medida em que a empresa cresce, torna-se necessário uma ferramenta que auxilie os gestores no processo de tomada de decisões, com informações precisas e acertadas, por meio de instrumentos confiáveis, os quais são fornecidos pela controladoria.

A fase de execução da controladoria consiste em determinar modelos de decisões que auxiliem os gestores no processo de tomada de decisões (PADOVEZE, 2004). Segundo Lorenzetti (2013), faz-se necessário estabelecer um modelo de controladoria, como missão, responsabilidades, estrutura, autoridade e sistema de informações a ser adotado, para então realizar o treinamento com os funcionários.



OBSERVADR



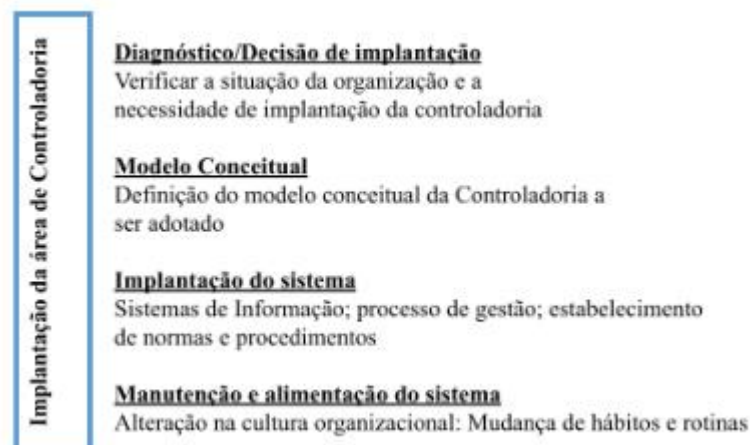


Para Padoveze (2011), a primeira etapa para a implementação da controladoria em uma empresa é diagnosticar a necessidade informacional para o processo decisório, estruturando, assim, um modelo de sistema de informações que seja capaz de auxiliar esse processo. Destaca, também, que existem alguns elementos mínimos que devem ser verificados para o processo de implementação, sendo eles: Estrutura organizacional; Unidades de negócios e/ou processos operacionais; Produtos e serviços; Eventos econômicos; Tecnologia e sistemas de informação.

Destaca, ainda, a importância de elaboração da estrutura de um sistema de informação, o qual irá atender diversas áreas da empresa. Após esse passo, deve-se estruturar o sistema de contabilidade, assim como o sistema contábil gerencial, os quais são primordiais para a elaboração das informações da controladoria.

Com o intuito de estabelecer um roteiro para a implementação da controladoria, Lorenzetti (2013) destaca a importância de quatro etapas, as quais são apresentadas na figura 2.

**Figura 2 - Etapas para Implementação da Controladoria**



Fonte: Adaptado de Lorenzetti (2013).

Dessa forma, inicia-se com a decisão da administração/direção quanto a sua implementação, para que, em seguida, seja definido um modelo conceitual de controladoria a ser seguido, para então implantar um sistema de informações, traçando as metas, normas e objetivos a serem adotados. E, a última fase, dá-se a partir da mudança cultural da organização, onde é necessário a visualização da importância do processo para que o mesmo reflita nos melhores resultados.

Segundo Oliveira, Perez Jr e Silva (2009, p.13), o profissional responsável por essa área “deve ser um profissional multifuncional” possuindo “experiências nas áreas contábeis, financeiras e administrativas”. Frezatti *et al.*(2009, p. 38) complementam que esse profissional deve possuir



“uma forte base de conhecimentos de contabilidade, pois os relatórios contábeis constituem os pilares de uma boa Controladoria”.

### Metodologia

O presente estudo caracteriza-se por uma pesquisa de natureza aplicada. Conforme destaca Gil (2010, p. 27), “tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos”. Considerando, assim, o objetivo de realizar a estruturação da controladoria em uma grande empresa de transportes rodoviários.

O estudo possui como abordagem do problema uma pesquisa qualitativa e quantitativa. Segundo Marconi e Lakatos (2011, p.269), “o método qualitativo difere do quantitativo não só por não empregar instrumentos estatísticos, mas pela forma de coleta e análise dos dados”. Para Richardson (2010, p.70), “o método quantitativo, caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas [...]”.

Por descrever, interpretar e analisar os processos da organização em estudo, a pesquisa é de objeto descritiva. De acordo com Zamberlan *et al.*, (2016, p. 96), “a pesquisa descritiva, visa a identificar, expor e descrever os fatos ou fenômenos de determinada realidade em estudo, características de um grupo, comunidade, população ou contexto social”. Para Gil (2010, p.27) “as pesquisas descritivas tem como objetivo a descrição das características de determinada população”.

Referente aos procedimentos técnicos, o estudo caracteriza-se como uma pesquisa bibliográfica e estudo de caso. Segundo Marconi e Lakatos (2011), a pesquisa bibliográfica compreende toda a bibliografia já publicada, seja por meio de livros, revistas, artigos, entre outros, servindo de base para o estudo. Já o estudo de caso, é uma pesquisa baseada pela observação e experiências vividas, a qual investiga um fenômeno moderno no atual ambiente em que se está.

O procedimento de coleta de dados ocorreu por meio de quatro fases. Na fase 1, houve a elaboração de um questionário estruturado, fundamentado com questionamentos baseados na escala *Likert*, e aplicado a gestores da empresa. Segundo Zamberlan *et al.* (2016), a escala *Likert* é amplamente utilizada, e os entrevistados informam o grau de concordância ou discordância em uma série de afirmações. Todos os entrevistados responderam as mesmas perguntas na mesma ordem, objetivando-se, assim, respostas claras e concisas para a obtenção do propósito do estudo.

Na fase 2, o questionário foi enviado via e-mail para gestores da empresa, os quais tiveram um período hábil para realizar a análise do questionário e respondê-lo. Na fase 3, após o questionário devidamente respondido, os gestores o retornaram por meio de e-mail, obtendo, assim, as informações para a sequência do trabalho. E a fase 4, após o retorno dos gestores da empresa,





iniciou-se o processo de análise dos resultados e evidenciação das informações obtidas. Para uma melhor interpretação, os resultados foram apresentados por meio de gráficos, análises fundamentadas nas questões aplicadas, bem como explicações sobre a proposição apresentada.

### **Análise interpretação dos dados e informações**

Nessa etapa, são apresentados os resultados obtidos por meio da aplicação de um questionário estruturado a gestores da empresa. Utilizou-se da escala *Likert* para verificar a importância das alternativas para os entrevistados.

### **Dados gerais da empresa e dos respondentes**

A empresa em estudo localiza-se na região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, atua há mais de 30 anos no mercado de transportes, atendendo a logística nacional e países do Mercosul, possuindo mais de 10 unidades distribuídas em pontos estratégicos dando suporte às operações. Seu quadro de funcionários conta com mais de 400 colaboradores. Atualmente, a empresa não possui o setor formal de controladoria, surgindo, assim, a necessidade de estruturação do mesmo, em função da demanda de informações integradas, além de outros controles e bases para a elaboração de orçamentos e planejamentos estratégicos, servindo como instrumento de suporte ao processo decisório.

O questionário base para a coleta de dados foi aplicado a gestores da empresa por meio de correio eletrônico. Dos respondentes, 87,5% possuem mais de 10 anos de experiência na função, e os demais possuem entre 6 a 10 anos de experiência. Quanto ao nível de formação dos respondentes, verificou-se que apenas 12,5% possuem Ensino Superior Incompleto, e os demais entrevistados possuem Pós-graduação nas áreas de logística, finanças e negócios.

### **Implementação da controladoria**

Nessa etapa, aplicaram-se questões específicas do estudo, utilizando-se da escala *Likert* para verificar a importância percebida pelos gestores quanto a controladoria. Para essa análise, foi utilizado o cálculo proposto por Oliveira (2005), Ranking Médio (RM), no qual se atribui um valor de 1 a 5 para cada resposta, após, verifica-se a frequência das respostas e calcula-se a média ponderada para cada item. Para tanto, utilizou-se da seguinte estratégia:

Média Ponderada: (MP) =  $\Sigma(fi \cdot Vi)$

Ranking Médio: (RM) =  $MP/(NS)$

Sendo:



OBSERVADR





$f_i$  = frequência observada de cada resposta para cada item

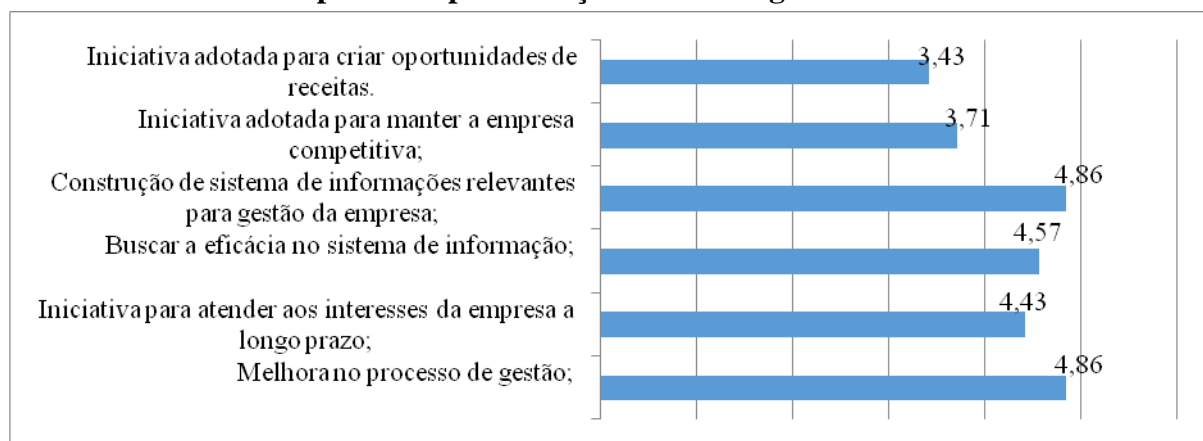
$V_i$  = valor de cada resposta

NS = nº de sujeitos

Dessa forma, quando mais próximo o RM estiver de 5, maior o grau de importância percebido pelos respondentes, e quanto mais próximo de 1, demonstra a irrelevância.

Levando em consideração as afirmações destacadas e o questionário aplicado, verificou-se que, conforme ilustra o gráfico 1, a melhora no processo de gestão e a construção de um sistema de informações relevante para a gestão da empresa, destacam-se como os motivos de maior importância para os entrevistados.

**Gráfico 1 – Motivos para a implementação da área organizacional da controladoria**

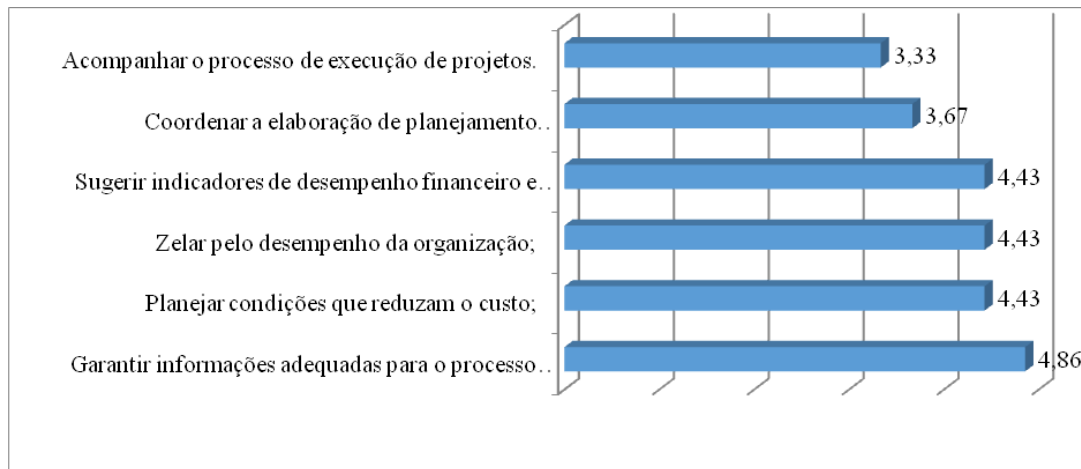


Fonte: Conforme questionário aplicado em Outubro (2019).

Denota-se que os motivos relacionados como sendo de maior importância, estão de acordo com a teoria de Oliveira, Perez Jr e Silva (2009), que mencionam que a controladoria possui como papel assessorar a gestão por meio de informações e alternativas que facilitem o processo decisório. Verifica-se, também, a relevância de todas as alternativas para os respondentes, tendo em vista que todos apresentaram um RM superior a 3,00.



**Gráfico 2 – Objetivos da controladoria**



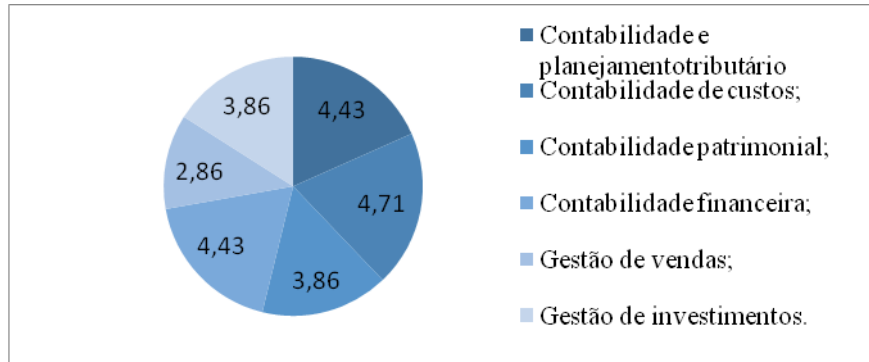
Fonte: Conforme questionário aplicado em Outubro (2019).

Em relação aos objetivos da controladoria, conforme aponta o gráfico 2, constatou-se que garantir informações adequadas para o processo decisório foi a afirmação mais relevante para os entrevistados. Verifica-se que o objetivo considerado de maior importância está de acordo com a teoria de Oliveira, Perez Jr e Silva (2009), que destacam o papel da controladoria como sendo o de dar suporte informacional à gestão, cumprindo com os objetivos da organização. Conforme pesquisa realizada por Beuren e Muller (2010, *apud* LORENZETT, 2013), sobre a institucionalização da controladoria em empresas familiares, o objetivo resultante foi o de garantir informações adequadas para o processo decisório, da mesma forma que o resultado obtido pela pesquisa realizada. Nota-se, entretanto, que todos os itens alcançaram um RM superior a 3,00, evidenciando a importância de cada um dos objetivos destacados.

Por meio do questionário aplicado, verifica-se que a abrangência da área organizacional da controladoria possui maior importância voltada para a área de custos, seguida do planejamento tributário e contabilidade financeira. Fica evidenciada a importância das áreas voltadas à contabilidade, as quais apresentam RM superior a 3,00, conforme ilustra o gráfico 3.



**Gráfico 3 – Abrangência da área organizacional da controladoria**

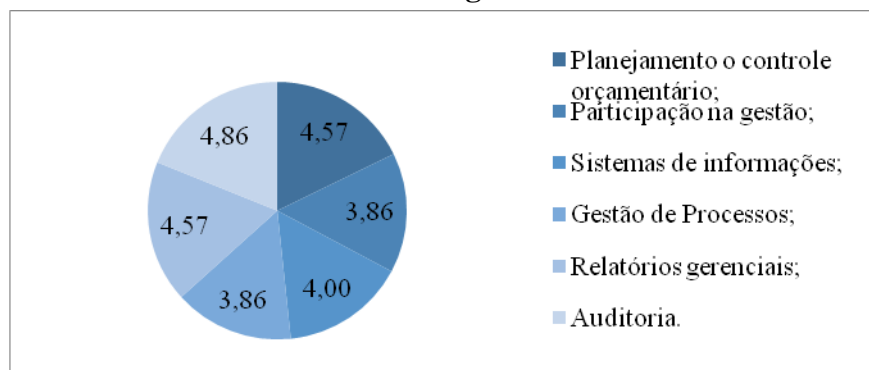


Fonte: Conforme questionário aplicado em Outubro (2019).

A partir dos resultados obtidos, pode-se comparar com o modelo conceitual proposto por Lorenzett (2013), onde a etapa de escrita contábil e fiscal está voltada para as áreas de contabilidade tributária, custos e financeira. Os resultados da pesquisa demonstram a amplitude da atuação da área organizacional da controladoria em vários campos da empresa. Consta-se, também, que as áreas de gestão de vendas e investimentos são as áreas elencadas pelos gestores como sendo as de menor importância.

Em relação às atividades da área organizacional da controladoria, constata-se que a auditoria foi a área de maior importância, a qual, segundo Padoveze (2004), é essencial ao controle interno. Logo após, encontram-se os relatórios gerenciais e planejamento e controle, conforme mostra o gráfico 4. Por outro lado, verifica-se que atividades relacionadas à gestão são os itens de menor importância, da mesma forma que constatado no resultado da abrangência da área organizacional.

**Gráfico 4 - Atividades da área organizacional da controladoria**

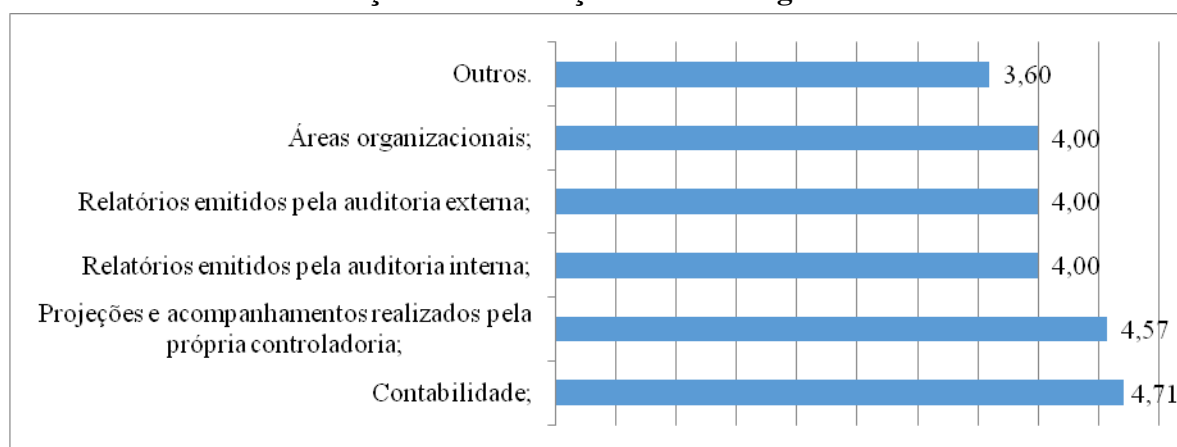


Fonte: Conforme questionário aplicado em Outubro (2019)



Conforme consta no gráfico 5, o meio de obtenção de informações da área organizacional com maior RM foi a contabilidade, com média de 4,71, seguido de projeções e acompanhamentos realizados pela própria controladoria, com média de 4,57. Constata-se, conforme Padoveze (2004), que as informações advindas da contabilidade “abastecem” a controladoria com informações que serão utilizadas para a gestão da organização. Conforme Frezatti *et al.* (2009), os relatórios fornecidos pela contabilidade são os pilares para uma boa controladoria. Verifica-se, entretanto, a importância de todos os itens relacionados a obtenção de informações.

**Gráfico 5 – Meio de obtenção de informações da área organizacional da controladoria**



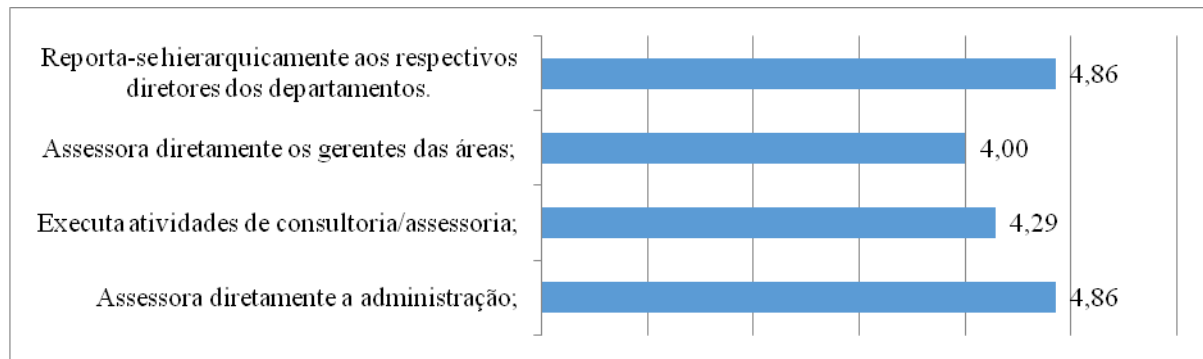
Fonte: Conforme questionário aplicado em Outubro (2019).

Em relação a posição da controladoria no organograma da empresa, o gráfico 6 mostra que o resultado obtido foi o de assessorar diretamente a administração, bem como reportar-se hierarquicamente aos respectivos diretores dos departamentos, ambos com um RM de 4,86.

Comparado com o resultado da pesquisa realizada por Rigon (2016), verifica-se a semelhança ao item assessorar diretamente a administração, o qual foi elencado como sendo o de maior frequência. Porém, relacionando a posição reportar-se hierarquicamente aos diretores dos departamentos, verifica-se que no trabalho mencionado, essa posição foi a de menor aplicação, contrário ao constatado neste estudo. Já a posição com menor média, de 4,00, foi a de assessorar os gerentes das áreas, o que se diferencia da pesquisa realizada por Cavalcante *et al.* (2012, *apud* RIGON, 2016), que constatou esse item como sendo o mais praticado entre 86 das maiores companhias listadas na BM&F Bovespa.



**Gráfico 6 – Posição no organograma da empresa**



Fonte: Conforme questionário aplicado em Outubro (2019).

No que se refere ao nível de formação do responsável pela controladoria, constatou-se que “Especialização/MBA” alcançou a maior média, de 5,00, seguida de “Graduação”, com 4,83. Já a formação “Mestrado” ficou com 2,80 e “Doutorado” foi considerada a de menor RM, com 2,40. Segundo o estudo realizado por Hedlund (2017), verifica-se que em uma entrevista realizada com 15 profissionais da área, apenas um possui a formação em nível de graduação, e os demais possuem especializações/MBA em áreas voltadas a controladoria, contabilidade gerencial e auditoria, com o intuito de potencializar o seu trabalho e adquirir uma visão estratégica e gerencial dos negócios.

Figueiredo e Caggiano (2008) destacam que a controladoria fornece diversas informações, sendo um diferencial para a empresa, auxiliando na eficácia e eficiência na tomada de decisões. Assim sendo, verificou-se o grau de importância percebido pelos respondentes, de 21 demonstrações contábeis e indicadores para a empresa. Verifica-se que de 21, apenas 6 apresentam RM inferior a 4,00, refletindo a importância desses para gestão da empresa, bem como a importância nas informações apresentadas.

O indicador de maior relevância foi o lucro real X lucro orçado, verificando a importância da realização do orçamento baseado em informações confiáveis e precisas. Contata-se que indicadores relacionados a receita fazem parte do grupo de maior importância para os respondentes. Já indicadores relacionados a índices de inadimplência, avarias no transporte, *Market Share*, análise *Swot*, grau de satisfação dos clientes, são os de menor RM.

Conforme pesquisa realizada por Hedlund (2017), a partir de uma entrevista com profissionais da área de controladoria, verificou-se que os indicadores mais utilizados estão relacionados a ferramentas financeiras. Já indicadores de gestão representam o índice de menor utilização, em virtude de que ainda há uma resistência dos profissionais dessa área em relação a implantação de um programa específico de gestão.



A partir da literatura e estudos pesquisados, tendo como base os resultados apresentados através do questionário aplicado, é possível compor um modelo de estrutura da controladoria baseado na visão de gestores da empresa pesquisada. Segundo Frezatti *et al.* (2009), o modelo de gestão, bem como, a estrutura da controladoria, possuem vários aspectos influenciadores, podendo refletir o tipo de mercado em que atua, sua história, origem, entre outros.

### Figura 3 – Proposta modelo de estrutura da controladora

#### PLANEJAMENTO E CONTROLE:

- Contabilidade e Planejamento Tributário
- Planejamento e Controle Orçamentário

#### ESCRITURAÇÃO CONTÁBIL E FISCAL:

- Contabilidade de Custos
- Contabilidade Financeira
- Contabilidade Patrimonial
- Contabilidade Tributária

#### CONTROLADORIA

Auditoria

+

Sistema de Informações

#### GESTÃO E PROCESSO DECISÓRIO

Fonte: Conforme estudo realizado em Outubro (2019).

Na proposta apresentada, conforme figura 3, verifica-se que os dados gerados pela escrituração contábil e fiscal servem como base para a composição do orçamento e planejamento tributário. As informações geradas através desses, em conjunto com as informações geradas pela auditoria e pelo sistema integrado de informações, são utilizadas pela controladoria para a emissão de indicadores, relatórios gerenciais que servirão como base para a gestão e o processo decisório.

Conforme verificado através do questionário aplicado, segundo os respondentes a controladoria possui como principal motivo para sua implementação a melhora no processo de gestão, possuindo como objetivo garantir as informações adequadas para o processo decisório, e como principal função a de apoiar a avaliação do resultado.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Contudo, o primeiro passo para a implementação da controladoria na empresa é a decisão da necessidade da implantação. Após, verifica-se a necessidade de definir um modelo conceitual, bem como o sistema de informações, com as diretrizes, normas e procedimentos a serem seguidos. Após essas fases, faz-se necessário a instrução, treinamento e alteração na cultura organizacional, com mudanças de hábitos e rotinas dos funcionários, visando a importância desse processo para que reflita nos melhores resultados. Assim, auxiliando aos gestores a partir do fornecimento de informações que potencializem a tomada de decisões de forma segura e eficiente, e para que a empresa se mantenha no mercado de forma sólida e competitiva.

## Conclusão

Tendo em vista a importância que a controladoria representa para a eficácia e eficiência na tomada de decisões, o presente artigo foi desenvolvido com o objetivo de compor um processo de estruturação da controladoria para uma grande empresa da área de transportes rodoviários, que atua há mais de 30 anos no mercado e não possui o setor formal da controladoria.

Através do questionário aplicado a gestores da empresa, verificou-se que o principal motivo para a implementação da controladoria se dá em virtude da melhora no processo de gestão, sendo que os respondentes mencionam que a controladoria possui como papel garantir informações adequadas para o processo decisório, bem como zelar pelo desempenho da organização e assessorar a gestão por meio de informações e alternativas que facilitem o processo decisório.

Por meio do referencial estudado, constatou-se que as fases para a implementação da controladoria iniciam-se com a decisão da necessidade de implementação, após, a definição de um modelo conceitual a ser seguido, bem como as diretrizes, normas e procedimentos a serem adotados, chamados de sistema de informações. Por conseguinte, inicia-se a fase de instruções, treinamentos, alteração da mudança cultural da empresa, visando a importância desse processo para a organização e para que o mesmo reflita nos melhores resultados.

Em relação ao modelo conceitual, verifica-se que esse possui vários aspectos influenciadores, destacando-se o tipo de mercado em que a empresa atua, sua história, origem, entre outros. Para a empresa estudada, optou-se por compor um modelo baseado em dois grandes grupos, sendo eles o contábil e fiscal e planejamento e controle. Dessa forma, os dados que são gerados pelo grupo da escrituração servem como base para a composição do orçamento e planejamento tributário. Assim, essas informações em conjunto com as informações geradas pela auditoria e o sistema de informações, servem como base para a emissão das informações como indicadores gerenciais e relatórios fornecidos pela controladoria, que servirão como base para a gestão e o processo decisório.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Nessa perspectiva, verifica-se que o estudo contemplou os objetivos propostos, elencando as fases para a implementação da controladoria, bem como a composição de um modelo conceitual a ser seguido. Por conseguinte, cabe ressaltar que, segundo o atual cenário econômico e financeiro que o mercado se encontra, é de suma importância a utilização de ferramentas que potencializem a tomada de decisões de forma segura e eficiente, para que a empresa consiga se manter nesse mercado que está cada vez mais seletivo e competitivo, sendo que, a controladoria surge como uma grande ferramenta nesse contexto.

Para estudos futuros, sugere-se realizar a aplicação da implementação da controladoria, seguindo as fases, bem como o modelo de gestão proposto, onde será possível verificar a sua eficiência nos moldes apresentados, bem como o auxílio para os gestores da organização.

## Referências

ALMEIDA, Dalci Mendes; PEREIRA, Ian Mota; LIMA, Ivone Junges. **Instrumentos de controle de gestão utilizados por micro e pequenas empresas sul catarinenses.** Revista da Micro e Pequena Empresa, v. 10, n.3, p. 49-92, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/wxssbha>. Acesso em: 23 abr. 2019.

CATELLI, Armando. **Controladoria: uma abordagem da gestão econômica.** GECON. São Paulo: 2ª ed. Atlas, 2001. 570 p.

COSTA, Jorge Luiz. **A função controladoria: projeto para implantação na Metalúrgica Martinazzo Ltda.** 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/umesuw2>. Acesso em: 07 fev. 2019.

FIGUEIREDO, Sandra; CAGGIANO, Paulo Cesar. **Controladoria teoria e prática.** São Paulo: 4ª ed. Atlas, 2008. 299 p.

FREZATTI *et al.* **Controle gerencial: uma abordagem da contabilidade gerencial no contexto econômico, comportamental e sociológico.** São Paulo: Atlas, 2009. 281 p.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. Ed. SP: Atlas, 2010, 184 p.

HEDLUND, Patrique Rosa. **A percepção das médias e grandes empresas com relação a relevância das informações advindas da controladoria.** 2017. 28 f. Monografia (Pós-graduação em Controladoria e Gestão Empresarial) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2017.

LIMA, Andrei Lodetti. **Controladoria estratégica: fundamentos e instrumentos para apoio à gestão empresarial – estudo de caso em uma indústria gráfica localizada na região da AMREC.** 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/sul8yx6>. Acesso em: 23 abr. 2019.

LORENZETT, Daniel Benitti. **A importância da controladoria no processo decisório da pequena empresa.** Santa Maria: UFSM, 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/v2vvaps>. Acesso em: 23 abr. 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica.** São Paulo: 5ª



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ed. Atlas, 2011, 312 p.

NASCIMENTO, Auster Moreira; REGINATO, Luciane. **Controladoria:** Instrumento de apoio ao processo decisório. São Paulo: Atlas, 2010. 319 p.

NUNES, Adão Alberto Blanco, SELBITTO, Miguel Afonso. **Controladoria como suporte à estratégia da empresa:** estudo multicaso em empresas de transporte. Revista de administração *Mackenzie*, vol. 17, n.1, p; 135-164, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/rryelaq>. Acesso em: 07 fev. 2019.

OLIVEIRA, Luís Martins; PEREZ JR., José Hernandez; SILVA, Carlos Alberto dos Santos. **Controladoria estratégica.** São Paulo: 5ª ed. Atlas, 2009. 225 p.

PADOVEZE, Clóvis Luís. **Controladoria básica.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. 358p.

\_\_\_\_\_. **Controladoria:** estratégica e operacional. SP: 2ª ed. Cengage Learning, 2011. 493 p.

PELEIAS, Ivam Ricardo. **Controladoria:** gestão eficaz utilizando padrões. São Paulo: Saraiva, 2002. 206 p.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social:** métodos e técnicas. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

RIGON, Bruna Leindecker Steiernagel. **Proposta de uma estrutura de controladoria para uma rede de supermercados e sua efetividade na gestão.** 2016. 38 f. Monografia (Pós-graduação em Controladoria e Gestão Empresarial) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2016.

ZAMBERLAN, Luciano *et al.* **Pesquisa em ciências sociais aplicadas.** Ijuí: Unijuí, 2016. 208 p.



OBSERVADR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**PERCEPÇÕES ACERCA DA ATIVIDADE EXPORTADORA: O CASO DAS EMPRESAS DO APL DE UTENSÍLIOS DOMÉSTICOS EM ALUMÍNIO DO SUDOESTE DO PARANÁ**

**PERCEPTIONS ABOUT EXPORT ACTIVITY: THE *CLUSTER* CASE OF THE COMPANIES OF HOUSEHOLD UTENSILS IN ALUMINUM FROM THE SOUTHWEST OF PARANÁ**

Edson Santos MELO<sup>1</sup>, Tatiane BELUZZO<sup>2</sup>, Marcos Junior MARINI<sup>3</sup>

**Resumo:**

O Arranjo Produtivo Local de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná é um dos mais tradicionais e importantes arranjos produtivos do Paraná. Desse modo, o presente estudo objetivou compreender, na visão dos empresários do referido APL, quais os desafios enfrentados para a inserção no comércio exterior, considerando o ano de 2019 como período de análise. Como procedimento metodológico, adotou-se uma análise descritiva, associada a um levantamento de dados primários, sendo esse realizado por meio de um formulário estruturado, o qual foi aplicado em 24 empresas associadas ao referido APL. Os resultados demonstraram que 87,5% das empresas nunca exportaram. Mesmo entre as empresas que exportam, os resultados indicaram haver um desconhecimento dos benefícios advindos com tal atividade. Entretanto, a maioria dos participantes possuíam percepção positiva com relação à exportação e, também, das vantagens advindas por participarem do APL.

**Palavras-chaves:** Exportação. Utensílios domésticos em alumínio. APL. Sudoeste do Paraná.

**Abstract:**

The local productive arrangement of household utensils in aluminum in the Southwest of Paraná is one of the most traditional and important *clusters* in Paraná. Thus, the present study aimed to understand, in the view of the entrepreneurs of that *cluster*, what are the challenges faced for insertion in foreign trade, considering the year 2019 as period of analysis. As methodological procedure, a descriptive analysis was adopted, associated with a survey of primary data, which was carried out through a structured form, which was applied in 24 companies associated with the referred arrangement. The results showed that 87.5% of the companies never exported. Even among companies that export, the results indicated that there is a lack of knowledge of the benefits arising from such activity. However, most of the participants had a positive perception concerning exports and, also, of the advantages arising from participating in the *cluster*.

1 Doutorando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Campus Pato Branco e docente da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus Francisco Beltrão; e-mail: [edson.melo@unioeste.br](mailto:edson.melo@unioeste.br)

2 Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus Francisco Beltrão; e-mail: [tati.fundicaojb@hotmail.com](mailto:tati.fundicaojb@hotmail.com)

3 GProfessor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR), Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Campus Pato Branco; e-mail: [marini@utfpr.edu.br](mailto:marini@utfpr.edu.br)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Keywords:** Export. Aluminum household items. *Cluster*. Southwest Paraná

## INTRODUÇÃO

Toda discussão acerca do desenvolvimento econômico local se tornou um campo de estudo sistêmico, multifacetado e multidimensional. Dentre as muitas variáveis que podem contribuir para o crescimento e o desenvolvimento econômico de uma região, destacam-se o nível de atividade industrial e de serviços, não ficando os mesmos restritos somente à localidade que estão instalados ou presentes. Neste aspecto, para Willers (2016), o êxito de qualquer estratégia de desenvolvimento econômico local depende, fortemente, da sintonia gerada entre as potencialidades locais combinada com a competitividade em mercados globais. Portanto, não se pode negligenciar os impactos da globalização sobre a economia e as comunidades locais.

De acordo com Alves (2016), a exportação muitas vezes é o ponto de partida necessário e universal no desenvolvimento das regiões. Ademais, ainda conforme o referido autor, o setor exportador é capaz de gerar efeitos multiplicadores, os quais podem provocar impactos positivos nas demais atividades econômicas, contribuindo, assim, para a internalização da renda gerada pelo setor exportador.

Conforme dados do Ministério da Economia (2020), no ano de 2019, somando a participação de todos os produtos, o estado do Paraná obteve uma receita superior a 16 bilhões de dólares com exportações, sendo que 73,3% desse valor foi proveniente da indústria de transformação. Contudo, apesar dessa porcentagem estadual parecer elevada, estatísticas da Confederação Nacional das Indústrias (2019) demonstram que a participação nacional da indústria de transformação na exportação mundial representa apenas 0,90%.

Nesse contexto, ressalta-se a importância da articulação de agentes territoriais visando à realização de ações conjuntas, tornando-se, assim um importante mecanismo de concentração espacial de empresas e culminando na promoção do desenvolvimento. Dessa forma, encontrados na forma de aglomerações empresariais e institucionais, os Arranjos Produtivos Locais (APLs) possuem como característica essencial a capacidade de gerar externalidades, as quais contribuem para o incremento da competitividade das empresas, e, em consequência, do sistema ou arranjo local como um todo. Muito disso advém da maior facilidade de acesso à matéria-prima, mão de obra qualificada e de ações conjuntas, as quais acabam aumentando a competitividade das empresas locais. Além disso, pode-se até verificar a criação de consórcios direcionados à exportação. Em que pese as vantagens acima, observa-se no APL uma materialização de eficiência coletiva, em comparação com empresas que atuam isoladamente no mercado. Por tudo isso, uma organização



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

industrial no formato de um APLs acaba se tornando uma proposta interessante (SUZIGAN *et al.*, 2004; SUZIGAN, 2006; VIGNANDI, CAMPOS e PARRÉ, 2013; MARINI e SILVA, 2014; MATTEI, MORAES e BEZERRA, 2017).

Para fins de conceitualização teórica sobre APL, adotar-se-á nesse estudo o conceito proposto por Marini *et al.* (2012), ou seja, APL é uma aglomeração territorial de pequenas e médias empresas do mesmo setor ou correlatas, as quais buscam vantagens competitivas e eficiência coletiva por meio das externalidades e ações conjuntas desenvolvidas com os agentes econômicos, sociais e políticas que estão presentes nesse território. Neste sentido, a Federação das Indústrias do Paraná (FIEP, 2019) ratifica que o cenário formado por um APL é extremamente positivo às empresas, e reforça a importância do mesmo, inclusive para a inserção dos participantes em novos mercados, incluindo aqui o mercado externo.

Diante do exposto, coloca-se como problema a ser investigado: qual a percepção das empresas pertencentes ao APL de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná com relação ao mercado externo? Portanto, direciona-se como objetivo principal compreender, na visão dos empresários do APL de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná, os desafios de se inserirem no comércio exterior, considerando o ano de 2019 como período de estudo.

Deve-se ponderar que a primeira empresa do ramo de fabricação de utensílio doméstico em alumínio se instalou na região Sudoeste do Paraná ainda na década de 1980. Todavia, o referido APL somente iniciou suas atividades conjuntas algumas décadas depois, no ano de 2008. Além disso, desde o ano de 2014, conforme o Plano de Desenvolvimento Regional Integrado (2015), o setor de artigos metálicos de uso doméstico foi mapeado como uma entre as oito principais cadeias produtivas propulsivas locais, sendo, portanto, um setor estratégico. Por fim, atualmente, considera-se que exista na região a maior concentração de indústrias de alumínio do estado do Paraná e, também, o segundo maior pólo deste setor no país (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2015; PEGORARO, 2019).

## METODOLOGIA

Para que o objetivo proposto fosse atingido, a pesquisa seguiu um procedimento metodológico descritivo, o qual foi combinado com um levantamento de dados primários, sendo esse realizado por meio de um formulário estruturado.

Especificamente sobre o formulário aplicado nessa pesquisa, cabe destacar que o mesmo foi embasado em dois estudos. O primeiro, conduzido por Carneiro, Bianchi e Gomes (2016), os pesquisadores analisaram 209 empresas brasileiras do setor manufatureiro, exportadoras ou não, e



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

buscaram avaliar as percepções dos gestores sobre os benefícios e as barreiras relacionados à exportação. Além disso, os autores citados também investigaram sobre as capacidades que habilitavam as empresas pesquisadas a competirem no mercado externo. Já outro estudo, desenvolvido por Pereira *et al.* (2018), reuniu uma amostra com 14 empresas exportadoras localizadas no estado de Santa Catarina, com o intuito de verificar os fatores que influenciavam no ingresso das respectivas empresas no mercado internacional.

Dessa forma, para a presente pesquisa, o formulário foi organizado em três partes. Na primeira, buscou-se direcionar perguntas pertinentes à caracterização do perfil das empresas, dentre elas: localização, número de funcionários, tempo de atuação na atividade, se a empresa exportava, entre outras. Para as empresas que respondiam que exportavam, foram feitas outras sete perguntas, procurando descobrir a quanto tempo a empresa exportava, para quais locais destinavam seus produtos, quanto a exportação representava no faturamento da empresa, se havia departamento exclusivo constituído para tal finalidade, se algum gestor ou funcionário havia participado de alguma capacitação direcionada à exportação e se a empresa recebia incentivos fiscais por exportar. Por outro lado, caso a empresa respondesse que não exportava, eram feitas algumas perguntas para verificar se ela já havia considerado tal possibilidade, se havia buscado informação e capacitação e, se nessa busca encontrou dificuldades, além de investigar se já obteve alguma assistência de entidades de apoio para auxiliar e informar sobre o processo de exportação.

A última etapa do formulário foi composta por questões nas quais os entrevistados deveriam avaliar as alternativas em uma escala *Likert* variando de 1 a 5, sendo 1, caso discordassem totalmente, e 5 caso concordassem totalmente. Nessa etapa, todas as questões almejavam averiguar a percepção das empresas com relação aos benefícios advindos com a exportação e com as dificuldades relacionadas a tal processo, como barreiras internas, externas, custos ocorridos de tal processo e, por último, os aspectos benéficos por participarem de um APL. Optou-se, também, visando ampliar a análise, desagregar as médias das respostas dessa etapa conforme a situação das empresas com relação à atividade exportadora (não exportadora, exporta esporadicamente e exportadora habitual), conforme já indicado na primeira etapa do formulário. Ressalta-se que todas as perguntas foram estruturadas de forma fechada.

Por fim, observa-se que o APL de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná conta atualmente com 31 empresas filiadas e ativas. Dessas, foram pesquisadas 24 empresas<sup>1</sup>, sendo a amostra estratificada da seguinte forma: 13 empresas localizadas no município de Francisco Beltrão, 5 empresas em Marmeleiro, 2 empresas em Bom Sucesso do Sul, 2 empresas em Pato Branco, e 1 empresa nos municípios de Coronel Vivida e Nova Prata do Iguaçu, respectivamente. A pesquisa foi conduzida no período de setembro a novembro de 2019.



OBSERVADR





## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esse tópico concentrará a apresentação dos resultados, a fim de atender plenamente o objetivo proposto. Para tanto, o tópico encontra-se dividido em três seções, a saber: primeiramente será apresentado uma caracterização das empresas pesquisadas, além de já direcionar alguns apontamentos sobre as empresas exportadoras do APL de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná. Na sequência, tem-se um tópico que versará unicamente sobre as empresas não exportadoras. Na terceira e última seção, será demonstrada a percepção de todas as empresas do aglomerado, exportadoras ou não, sobre dimensões relativas à atividade exportadora e ao próprio APL.

### Caracterização do perfil das empresas participantes do APL e identificação de fatores ligados à exportação

Iniciando o esboço do panorama geral sobre o perfil relativo da amostra de empresas desse estudo, encontra-se na Tabela 1, dados relativos ao período de fundação das empresas relacionados aos seus respectivos portes. Para estabelecer uma padronização quanto ao porte, questionou-se quanto ao número de colaboradores que havia no quadro da empresa no momento da entrevista. Tal critério seguiu o padrão sugerido pelo SEBRAE (2018), a saber: indústria com até 19 colaboradores é considerada microempresa; de 20 a 99 colaboradores, considera-se empresa de pequeno porte; de 100 a 499 colaboradores é considerada como empresa de porte médio; e, acima de 500 colaboradores, empresa de grande porte.

Tabela 1 – Ano de fundação e o respectivo porte das empresas entrevistadas do APL de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná - 2019

Ano de fundação da empresa		Porte da empresa (em %)	
Período	(em %)	Microempresa	Pequeno
1990 a 1995	12,50	0,00	100,00
1996 a 2001	25,00	33,33	66,67
2002 a 2007	33,33	87,50	12,50
2008 a 2013	25,00	83,33	16,67
2014 até 2019	4,17	100,00	0,00
Total	100,00	62,50	37,50

Fonte: Elaborada pelos autores.



Assim, conforme a Tabela 1, verifica-se que das empresas pesquisadas no APL de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná, 62,5% são microempresas e 37,5% enquadram-se como empresas de pequeno porte. Além disso, observa-se que as empresas mais antigas já apresentam porte de pequena empresa, ao passo que as empresas mais recentes no mercado ainda ostentam um porte de microempresa. Segundo o critério adotado, nenhuma empresa participante da pesquisa foi classificada como de porte médio ou grande. Contudo, isso reforça a caracterização estrutural já indicada por Marini *et al.* (2012) na constituição de um APL, isto é, que o APL é uma aglomeração setorial formada, basicamente, por pequenas e médias empresas.

A seguir, buscou-se identificar quantas empresas participantes do APL estavam exportando, com o objetivo também de segmentar a pesquisa, possibilitando, assim, direcionar as perguntas adequadas às empresas exportadoras e não exportadoras. O resultado pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2 – Atuação no mercado externo, conforme o porte das empresas entrevistadas do APL de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná - 2019

Sua empresa exporta?	Porte da empresa (em %)		Total (em %)
	Microempresa	Pequeno	
Não	100,00	66,67	87,50
Não, mas já exportou	0,00	11,11	4,17
Sim	0,00	22,22	8,33

Fonte: Elaborada pelos autores.

De acordo com o resultado da Tabela 2, constata-se que 8,33% empresas exportam, 4,17% não exportam, mas já exportaram em algum momento, e 87,5% não exportam. Além disso, destaca-se o fato de que, das empresas que responderam exportar ou já ter exportado em algum momento, nenhuma é microempresa. De posse desse resultado, direcionou-se algumas perguntas somente às empresas exportadoras, as quais serão descritas a seguir.

Com o propósito de identificar a demanda proveniente do exterior pelos produtos das empresas que exportam ou já exportaram, perguntou-se quais produtos eram comercializados nas exportações, obtendo-se como as principais respostas: jogos de assadeiras, formas de assar pão, caçarolas, panelas de pressão, conjuntos de panelas em geral e pipoqueiras. Observa-se que, embora sejam itens diferentes, todos são produzidos a partir do alumínio e têm a mesma finalidade, que é a utilização para preparação de alimentos. Além disso, os produtos saem do Brasil na sua forma acabada, ou seja, sem a necessidade de novos processos ou finalização ao chegar ao destino.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Também foi questionado o tempo de atuação no mercado internacional. As respostas indicam que a prática de comercialização com outros países não é tão recente nas empresas do aglomerado, sendo que 33,33% têm experiência com exportação entre 4 a 6 anos, 33,33% de 7 a 9 anos, e 33,33% já exportam há cerca de 10 anos ou mais.

Na sequência, procurou-se saber para quais países eram destinadas as exportações. O resultado foi que o Paraguai é o principal demandante dos produtos fabricados no APL de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná, pois todas as empresas exportadoras destinam parte de sua produção para esse país. Outras duas empresas responderam também exportar para o Uruguai e, uma única empresa, além de exportar para os destinos supracitados, indicou que também exporta para os Estados Unidos.

Outro ponto indagado foi o quanto que as exportações representavam no total do faturamento anual das empresas. O resultado foi semelhante para todas as empresas exportadoras: de 1% a 15% do total faturado. Porém, cabe lembrar que tal faturamento está concentrado somente nas empresas de pequeno porte. Em continuidade, foi questionado se a empresa tem ou tinha departamento próprio para exportações, ou se possui algum funcionário que desempenhasse função correlata, ou ainda, se já participou de alguma capacitação na área de exportação.

Tabela 3 – Recursos humanos destinados à atividade exportadora nas empresas entrevistadas do APL de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná - 2019

Empresa exportadora	Respostas (em %)	
	Sim	33,33
Possui departamento ou pessoa responsável pelas exportações?	Não	66,67
	Terceirizado	0,00
	Sim	33,33
O proprietário da empresa ou algum funcionário já participou de alguma capacitação sobre exportação?	Não	66,67

Fonte: Elaborada pelos autores.

A partir dos resultados apresentados na Tabela 3, verifica-se que 66,67% das empresas que exportam não possuem departamento próprio ou pessoa responsável para essa atividade. Tal perfil também se confirmou quando questionados se o proprietário da empresa ou colaboradores já havia realizado alguma capacitação sobre exportação. Ou seja, para os respondentes, ter um departamento ou pessoa responsável para a atividade de exportação não foi um diferencial para inseri-los no mercado internacional.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Completando a primeira etapa da pesquisa, questionou-se aos participantes se a empresa recebia algum incentivo financeiro para exportar seus produtos, sejam tais benefícios, nacional ou mesmo internacional. Todas as empresas exportadoras afirmaram que não recebiam nenhum incentivo. Neste ponto, cabe destacar que há vigente no país um regime tributário com tratamento diferenciado voltado exclusivamente para fomentar as exportações pelas empresas nacionais. Conforme o Ministério da Economia (2019), impostos como IPI, PIS/PASEP, COFINS e ICMS não incidem sobre o faturamento das exportações. Há ainda o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra), cuja finalidade é retornar de forma integral ou parcial o resíduo tributário remanescente na cadeia de produção de produtos exportados (BRASIL, 2015). Além disso, existe ainda o regime de *drawback*, o qual permite que ocorra importação de insumos para produção de bens com destinação para exportação sem o pagamento de tributos, “[...] desde que haja, após beneficiamento e posterior agregação de valor, exportação”. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019, p.1).

Quanto às microempresas e empresas de pequeno porte, o que é o caso das empresas pesquisadas no APL, além dos benefícios já apresentados, elas podem, se optantes, enquadrar-se no regime tributário do Simples Nacional, o qual permite uma receita adicional decorrente da atividade exportadora no valor de até R\$ 4.800.000,002. Portanto, primeiramente, observa-se que existem benefícios concedidos às empresas que buscam o mercado exterior. Porém, em um segundo momento, nota-se que tais informações não tem chegado de forma adequada aos participantes do APL.

## Empresas não exportadoras participantes do APL

O tópico anterior apresentou o perfil das empresas do APL de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná, no qual se verificou quais empresas estão inseridas na atividade exportadora, totalizando 12,50% das empresas que já atuaram ou atuam no mercado externo. Em continuidade, o objetivo desta seção é compreender as variáveis que acometem as demais empresas, ou seja, 87,50% das empresas que não exportam seus produtos.

Portanto, inicialmente, perguntou-se se elas já haviam considerado a possibilidade de exportar. Foi possível identificar, então, que 54,55% das empresas que não exportam já consideraram essa hipótese em algum momento, enquanto 45,45% não avaliam a possibilidade de exportar. Entre as empresas que consideram a exportação uma alternativa viável, encontra-se as empresas de pequeno porte, além de 33,33% das microempresas. Sobre o último grupo referido, destaca-se, assim, que a maioria das microempresas ainda não conseguiu compreender e incluir em seus planos a possibilidade de usufruir dos benefícios advindos do mercado externo. Na Tabela 4, é possível visualizar outras informações complementares.



OBSERVADR





Tabela 4 – Respostas sobre busca de informações e apoio à atividade exportadora, de acordo com o porte, das empresas não exportadoras entrevistadas no APL de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná - 2019

Empresas que não exportam	Alternativas	Porte da empresa (em %)		Total (em %)
		Microempresa	Pequeno	
Buscou informação/orientação para exportar?	Não	73,33	28,57	59,09
	Sim	26,67	71,43	40,91
Encontrou dificuldades ao realizar a buscar de informações?	Não	80,00	42,86	68,18
	Sim	20,00	57,14	31,82
Já teve apoio de entidades para que conseguisse exportar?	Não	100,00	100,00	100,00
	Sim	0,00	0,00	0,00

Fonte: Elaborada pelos autores.

Verifica-se, na Tabela 4, que enquanto 71,43% das empresas de pequeno porte foram atrás de informações e orientações acerca do processo de exportação, 73,33% das microempresas não o fizeram. Entre as que buscaram informações, 68,18% responderam não ter encontrado dificuldades. No entanto, neste ponto, desperta atenção o fato de que 57,14% das empresas de pequeno porte ter respondido que obtiveram alguma dificuldade nessa etapa. Ademais, para melhor compreender as dificuldades de inserção no comércio internacional, também foi questionado se as empresas já tiveram algum apoio de entidades de fomento, instituições governamentais ou outras do gênero, que de forma direta ou indireta, contribuíssem para que a empresa pudesse exportar. O intuito é entender se os fatores que influenciam essas empresas a não exportarem são internos, externos ou ambos. Destacou-se o fato de que todas as empresas não exportadoras pertencentes ao APL responderam que em nenhum momento conseguiram suporte de entidades apoio sobre a referida temática.

Com base nessas informações, buscou-se um indício quanto à existência de demanda externa pelo produto dessas empresas, como, por exemplo, a ocorrência, mesmo que esporádica, de compras informais realizadas por países vizinhos, por exemplo, Argentina ou Paraguai. Desta forma, inquiriu-se às empresas entrevistadas se elas já possuíam clientes oriundos de tais localidades e que compravam informalmente seus produtos. O resultado mostrou que aproximadamente 36% das empresas que não exportam acabam comercializando de forma informal com clientes de outros países, sendo que, neste caso, são os clientes que chegam até a empresa para adquirir o produto. Com isso, há um indício forte que existe um potencial de exportação que não está sendo devidamente explorado por essas empresas.



### Percepção das empresas participantes do APL sobre as exportações

Prosseguindo-se a investigação sobre os desafios das empresas do APL de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná de se inserirem no comércio exterior, fundamentado em Carneiro, Bianchi e Gomes (2016), questionou-se às empresas entrevistadas, exportadoras ou não, sobre quatro aspectos relativos à percepção das mesmas sobre as exportações. O resultado, apresentado na Tabela 5 a seguir, está ordenado conforme a média total calculada de cada opção apresentada para apreciação dos entrevistados, cujas alternativas, os participantes deveriam responder na escala entre 1 até 5, conforme já mencionado nos procedimentos metodológicos.

Tabela 5 – Percepção das empresas entrevistadas no APL de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná com relação à exportação - 2019

<i>Percepção dos benefícios com a exportação</i>	Exporta?			MT
	M1	M2	M3	
Diversificar mercados	4,71	5,00	5,00	4,75
Reagir à recessão da economia brasileira	4,57	5,00	5,00	4,63
Aumentar lucratividade	4,57	4,00	5,00	4,38
Explorar economias de escala (aumentar a produção diminuindo custo)	4,29	5,00	4,50	4,33
Utilizar capacidade ociosa de produção	4,29	5,00	4,50	4,33
Consagração da marca no mercado externo, reflete-se no mercado interno	3,86	2,00	4,00	4,29
Contornar limitações de mercado doméstico restrito	4,05	4,00	4,50	4,08
<i>Percepção das barreiras internas à exportação</i>	M1	M2	M3	MT
Falta de conhecimento/experiência nessa atividade	4,52	3,00	4,00	4,42
Foco apenas no mercado interno	4,10	2,00	2,00	3,83
Mão de obra qualificada	3,52	1,00	4,00	3,46
Falta de recursos financeiros	3,48	4,00	1,50	3,33
Estoque de produtos insuficiente para expansão	3,33	1,00	2,00	3,13
<i>Percepção das barreiras externas à exportação</i>	M1	M2	M3	MT
Falta de familiaridade com práticas de negócio no exterior	4,33	2,00	4,50	4,25
Necessidades de preços muito baixos p/ conquistar mercado	4,19	3,00	4,50	4,17
Dificuldades em encontrar distribuidor confiável no	3,76	2,00	5,00	3,79



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

exterior				
Falta de apoio governamental no estímulo às exportações	3,86	4,00	2,00	3,71
Instabilidade da taxa de câmbio	3,57	4,00	5,00	3,71
O Impacto da crise financeira global	3,76	2,00	3,50	3,67
Falta de entendimento dos aspectos culturais estrangeiros	3,81	2,00	3,00	3,63
Barreiras legais e regulatórias no mercado de exportação	3,75	5,00	2,50	3,54
Informações de mercado incorretas/insuficientes	3,50	1,00	5,00	3,38
Dificuldades em receber pagamento por produtos exportados	3,14	5,00	2,50	3,38
Barreiras com outro idioma	3,05	1,00	4,00	3,04
Falta de demanda no exterior para os produtos	2,86	1,00	2,00	2,71
<i>Percepção das dificuldades advindas dos custos com exportação</i>	M1	M2	M3	MT
Impostos e taxas governamentais brasileiras	4,24	5,00	2,50	4,13
Documentos e procedimentos legais	4,24	4,00	2,50	4,08
Exigências regulatórias (embalagem, rotulagem, etc)	3,95	3,00	5,00	4,00
Frete Internacional (aéreo, terrestre ou marítimo)	3,95	3,00	3,50	3,88
Mão de obra no Brasil	3,86	4,00	3,00	3,79
Impostos e taxas dos países importadores	3,76	4,00	3,50	3,75
Financiamento para expansão da capacidade produtiva	3,67	5,00	3,00	3,67
Seguros de exportação	3,71	3,00	3,50	3,67
Matérias-primas	3,33	3,00	2,50	3,25

Nota: M1: Não exportador; M2: Não exporta, mas já exportou; M3: Exportador; MT: Média total

Fonte: Elaborado pelos autores.

O primeiro ponto abordado mensurou a percepção sobre os benefícios com a exportação. Nota-se uma concordância de todos os entrevistados sobre a existência de tais benefícios, pois a pontuação média geral das condições elencadas foi de 4,40, ou seja, os entrevistados concordam parcialmente ou totalmente sobre os benefícios provenientes das exportações. Como as três principais condições percebidas, foram listadas a diversificação de mercados, a reação à recessão interna da economia e o aumento da lucratividade. No entanto, deve-se recordar que foi verificado entre os participantes que as exportações estavam concentradas em apenas três países, sendo que tal volume não impactava no máximo 15% do faturamento de algumas empresas.



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

No segundo ponto, o principal elemento investigado foi quanto à percepção das barreiras internas à exportação. Com as respostas, pode-se observar que a opção que se apresenta como maior barreira nesse quesito foi à falta de conhecimento ou experiência na atividade de exportação. Entretanto, retomando a Tabela 4, verificou-se que 59% dos respondentes sequer haviam buscado informação sobre o assunto. Em seguida, destaca-se o apontamento que revela a decisão em manter o foco apenas no mercado interno, sendo que neste quesito houve uma maior incidência das microempresas. E como terceiro ponto, tem-se a falta de mão de obra qualificada para auxiliar na atividade exportadora, porém, sendo esse mais percebido pelas empresas exportadoras. Sobre esse último ponto, Schlemper, Marini e Bernartt (2016), analisando outros três APLs na mesma região, também identificaram a falta de profissionais qualificados como um ponto negativo para o desenvolvimento dos APLs pesquisados. Por fim, na média, as empresas não classificam pontos relacionados à produção e estoque como limitantes, o que talvez possa ser um indicativo de que algumas dessas empresas estejam operando abaixo da capacidade produtiva.

Perguntou-se, ainda, sobre a percepção das barreiras externas às exportações. Destaca-se como as principais respostas obtidas acerca do assunto: a falta de familiaridade com práticas de negócios no exterior; a necessidade de ser mais agressivo no mercado, ofertando o produto com preços relativamente mais baixos que os concorrentes para conquistar mercado; e, dificuldades em encontrar um distribuidor confiável no exterior. Esperava-se nesse grupo de questões, conforme verificado por Carneiro, Bianchi e Gomes (2016), que fatores relacionados à falta de apoio governamental, taxa de câmbio e barreiras legais e regulatórias figurassem entre os mais relevantes, o que não foi o caso das empresas aqui entrevistadas, demonstrando, assim, as singularidades presentes nos diversos aglomerados produtivos.

Neste sentido, um adendo deve ser feito quanto à questão da taxa de câmbio. Segundo Krugman, Obstfeld e Melitz (2015), a taxa de câmbio tem um papel fundamental no comércio internacional, pois ela permite a comparação entre os preços de mercadorias de um país para outro. Já para Silva, Freitas e Mattos (2016), a taxa de câmbio é uma das variáveis de maior impacto no mercado internacional, pois uma alteração na respectiva taxa pode alterar os valores dos bens domésticos em relação aos estrangeiros. Nota-se, porém, que as empresas exportadoras do APL de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná concordam plenamente com a importância dessa variável sobre a influência em suas exportações, enquanto as microempresas (não exportadoras) ficaram praticamente indiferente à variável.

No quarto ponto foi abordado a percepção das dificuldades advindas dos custos com exportação. Entre as alternativas para avaliação dos entrevistados, as que receberam maiores pontuações, indicando dificuldades de inserção no exterior, foram os impostos e taxas governamentais brasileiras, com a média de 4,13, em uma escala até 5, seguido da questão de documentação e



OBSERVADR





procedimentos legais. Sobre a questão de impostos e taxas, já foi descrito anteriormente a existência de regimes tributários diferenciados voltados exclusivamente à atividade exportadora, sendo importante o domínio de tal informação por parte das empresas. Em relação a documentação e procedimentos legais para a atividade de exportação, há certa padronização nos documentos exigidos, podendo-se citar entre os principais: fatura comercial, fatura pro forma, contrato de compra e venda, contrato de câmbio, nota fiscal, romaneio de embarque, conhecimento de embarque, certificado ou apólice de seguro, certificado de classificação para fins de fiscalização da exportação, registro de exportação, entre outros (FIEP, 2020). Neste ponto, pesa aqui o resultado apresentado anteriormente na Tabela 3, pois, se as empresas tivessem departamento ou pessoal capacitado para exportação, certamente este quesito seria mitigado e não seria negativamente tão preponderante.

Por fim, levantou-se a questão sobre a percepção relacionada aos benefícios em participar do APL, além de investigar a percepção das empresas em relação ao arranjo produtivo, uma vez que o APL pode contribuir favoravelmente para muitos pontos levantados nessa pesquisa. Os resultados são apresentados na Tabela 6, ressaltando-se que as respostas poderiam variar na escala entre 1 e 5, sendo que 5 corresponde ao valor mais positivo.

Tabela 6 – Percepção das empresas entrevistadas com relação à participação no APL de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná - 2019

<i>Percepção dos benefícios ao participar do APL</i>	Exporta?			MT
	M1	M2	M3	
Acesso às instituições de apoio	4,62	4,00	5,00	4,63
Acesso às informações inerentes à sua atividade	4,29	4,00	4,50	4,29
Benefícios internos à empresa	4,14	5,00	4,50	4,21
Benefícios através das parcerias firmadas via APL	4,19	4,00	4,50	4,21
Troca de conhecimento em processos produtivos e de gestão	4,10	5,00	4,50	4,17
Maior visibilidade da sua empresa	4,14	3,00	4,00	4,08
Benefícios externos à empresa	4,05	5,00	4,50	3,96
Maior visibilidade do seu produto	3,71	3,00	4,00	3,67
Novos conhecimentos em processos produtivos e de gestão	3,48	4,00	4,00	3,54

Nota: M1: Não exportador; M2: Não exporta, mas já exportou; M3: Exportador; MT: Média total

Fonte: Elaborado pelos autores.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Logo, conforme apresentado na Tabela 6, os entrevistados avaliaram de forma positiva a participação no APL, sendo que a pontuação média total entre os quesitos variou de 3,67 a 4,63, demonstrando, com isso, que eles concordam ou ainda, concordam totalmente, com os benefícios do aglomerado produtivo em seus negócios. Deve-se observar que tal percepção positiva se manteve entre todos os grupos analisados: não exportadores, exportadores esporádicos e exportadores habituais.

Além disso, o acesso às instituições de apoio se destacou nas respostas entre os resultados positivos, o qual foi muito bem avaliado tanto entre as empresas exportadoras quanto naquelas não exportadoras. Todavia, pode estar ocorrendo alguma inconsistência no modo operacional na relação entre tais entidades e as empresas, pois essas últimas avaliaram que o APL não está sendo efetivo em proporcionar conhecimentos em novos processos produtivos e de gestão, o que, talvez em grande parte, possa ser direcionado justamente pelas instituições de apoio. Não obstante, em que pese o aspecto produtivo, tal fato é de extrema importância, pois, de acordo com Porter (1990, p. 75),

os concorrentes eventualmente e inevitavelmente ultrapassarão qualquer empresa que parar de melhorar e inovar. Às vezes, as vantagens dos pioneiros, como relacionamento com clientes, economia de escala nas tecnologias existentes ou a lealdade dos canais de distribuição, são suficientes para permitir que uma empresa estagnada mantenha sua posição entrincheirada por anos ou décadas. Mais cedo ou mais tarde, porém, rivais mais dinâmicos encontrarão uma maneira de inovar em torno dessas vantagens ou criar uma maneira melhor ou mais barata de fazer as coisas.

Contudo, conforme a conceituação de APL apresentada por Marini *et al.* (2012), pode-se considerar que, de modo geral, com base nos resultados apresentados, o APL de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná está logrando êxito em fornecer algumas vantagens a seus participantes, podendo ser considerado de muita importância às empresas que o integram. Todavia, ainda existe uma lacuna a ser preenchida na questão relativa à exportação, sendo que muitos benefícios advindos da atividade exportadora ainda não são devidamente aproveitados pelas empresas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho objetivou estudar as empresas pertencentes ao APL de Utensílios Domésticos em Alumínio do Sudoeste do Paraná, visando identificar quais são os principais desafios e as percepções das referidas empresas sobre a atividade exportadora.

Verificou-se que o APL tem em sua composição, basicamente, microempresas e empresas de pequeno porte, sendo que apenas 8,33% das empresas são exportadoras. Além disso, os principais



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

parceiros comerciais listados foram Paraguai, Uruguai e Estados Unidos. Entre as empresas que não exportam, a maioria nunca buscou informação sobre o comércio exterior, e, as que o fizeram, disseram ter encontrado dificuldade nessa busca.

Em geral, as empresas entrevistadas no respectivo aglomerado produtivo julgam reconhecer a importância da atividade exportadora. Na percepção delas, o comércio internacional auxilia na diversificação de mercados, aumenta a lucratividade e, ainda, é uma opção para reagir durante as recessões econômicas no mercado interno. Entretanto, foi comum a constatação que algumas barreiras têm dificultado o acesso ao mercado externo, sendo as principais: falta de conhecimento e experiência com exportação, além dos alegados custos e a documentação necessária para tal finalidade.

Já quando inquiridas quanto à percepção dos benefícios em participar do APL, em média, as empresas possuem uma percepção positiva acerca dos benefícios gerados pelo aglomerado. Contudo, infere-se, com base nas empresas que compuseram a amostra dessa pesquisa, que existe uma lacuna interna na atuação do APL e que certamente demandará o envolvimento dos demais agentes de apoio ligados diretamente ao arranjo. Tal lacuna está assentada no propósito de nortear novas ações e, quem sabe, novos direcionamentos acerca da exportação, como exemplos, a melhoria de processos produtivos, na orientação técnica e formação organizacional e de gestão ou mesmo a realização de acordos com novos parceiros comerciais no exterior, tudo isso preparando positivamente as empresas e contribuindo para que o amadurecimento das mesmas torne possível a exportação. Assim, no futuro, talvez o APL possa reforçar o apoio para ajudar as empresas a expandirem os negócios, gerando mais empregos e renda e, além disso, propiciar novas oportunidades ligadas a atividade exportadora por toda a região que concentra o aglomerado produtivo.

## Notas

1 Devido ao tamanho reduzido da amostra que compõe o estudo ( $n \leq 30$ ), principalmente entre o número de componentes de representantes nos grupos estratificados (não exportador, exportador esporádico e exportador habitual), não foi possível um avanço estatístico para analisar as diferenças de médias.

2 Para mais detalhes consultar a Constituição Federal de 1988, artigos 149, 153 e 155, além da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil, nº 948, de 15 de junho de 2009.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO SUDOESTE DO PARANÁ. **Plano de Desenvolvimento Regional Integrado, 2015 – 2020**. 2015. Disponível em: <http://pdri.agenciasudoeste.org.br/downloads/1> Acesso em: 29 mai. 2020.

ALVES, L. R. Especialização produtiva e desenvolvimento econômico regional. In: PIACENTI, C.A.; LIMA, J. F.; EBERHARDT, P. H. C.; ALVES, L. R. (Orgs). **Economia e desenvolvimento regional**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016. p. 69-79.

BRASIL. **Decreto nº 8.415**, de 27 de fevereiro de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8415.htm) Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf) Acesso em: 27 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Exportação e importação geral**. 2019. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral> Acesso em: 9 mai. 2020.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa RFB nº 948, de 15 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 146, p. 6 - 8, 16 jun. 2009.

CARNEIRO, J.; BIANCHI, C.; GOMES, R. M. Exportações brasileiras: benefícios e obstáculos na percepção das empresas. **Tecnologias de Administração e Contabilidade**, v. 6, n. 1, pp. 22-38, 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Desempenho da indústria no mundo**. Ano 3, n. 1, Dez. 2019 Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/desempenho-da-industria-no-mundo/> Acesso em: 21 mai. 2020.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO PARANÁ. **APL de Utensílios Domésticos e Produtos em Alumínio do Sudoeste do PR**. 2019. Disponível em: <http://www.fiepr.org.br/sindicatos/sindimetalso/aplaluminiosudoeste/FreeComponent8097content47507.shtml> Acesso em: 14 ago. 2019.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO PARANÁ. **Documentos para exportação**. 2020. Disponível em: <http://www.fiepr.org.br/cinpr/servicoscin/orientacao-para-exportar/documentos-para-exportacao-1-24560-224335.shtml> Acesso em: 07 jul. 2020.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. **Arranjos Produtivos Locais geram 79,8 mil empregos no Paraná.** 2015. Disponível em: <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=85262&tit=Arranjos-Produtivos-Locais-geram798-mil-empregos-no-Parana> Acesso em: 13 mai. 2019

KRUGMAN, P. R.; Obstfeld, M.; MELITZ, M. J. **Economia Internacional.** 10. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2015

MARINI, M. J.; SILVA, C. L.; NASCIMENTO, D. E.; STRAUHS, F. R. Avaliação da contribuição de arranjos produtivos locais para o desenvolvimento local. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. XVII, n. 996, 2012.

MARINI, M. J.; SILVA, C. L. A mensuração do potencial interno de desenvolvimento de um Arranjo Produtivo Local: uma proposta de aplicação prática. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, n. 2, p. 236-248, maio/ago. 2014.

MATTEI, T. S.; MORAES, M. L.; BEZERRA, F. M. Os arranjos produtivos locais (APLs) de software no Paraná: uma análise pela ótica do desenvolvimento regional. **Economia & Região**, v.5, n.1, p125-148, jan./jun. 2017

PEGORARO, A. **Francisco Beltrão, o berço das indústrias de panela no Paraná.** Jornal de Beltrão, Francisco Beltrão, 12 set. 2019. Disponível em: <https://www.jornaldebelttrao.com.br/noticia/289375/francisco-beltrao-o-berco-das-industrias-de-panela-no-parana> Acesso em: 18 mai. 2020.

PEREIRA, J. R.; ZILLI, J. C.; VIEIRA, A. C. P.; VOLPATO, D. Internacionalização empresarial: fatores determinantes para a tomada de decisão. **Brazilian Journal of Development**, v. 4, n. 2, p. 462-471, abr./jun. 2018.

PORTER, M. E. The competitive advantage of nations. **Harvard Business Review**, n. 2, p. 73-93, 1990.

SCHLEMPER, A. L.; MARINI, M. J.; BERNARTT, M. L. Arranjos produtivos locais e desenvolvimento regional: diagnóstico dos APLs da região Sudoeste do Paraná. **Redes**, v. 21, nº 1, p. 36-55, jan./abr. 2016.

SILVA, F. A.; FREITAS, C. O.; MATTOS, L. B. Volatilidade da taxa de câmbio e seus efeitos sobre o fluxo de comércio dos países da América do Sul. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 20, n. 2, p. 229-249, 2016.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SUZIGAN, W. **Identificação, mapeamento e caracterização estrutural de arranjos produtivos locais no Brasil.** 2006. 59 p. Disponível em: [http://www3.eco.unicamp.br/neit/images/destaque/Suzigan\\_2006\\_Mapeamento\\_Identificacao\\_e\\_Caracterizacao\\_Estrutural\\_de\\_APL\\_no\\_Brasil.pdf](http://www3.eco.unicamp.br/neit/images/destaque/Suzigan_2006_Mapeamento_Identificacao_e_Caracterizacao_Estrutural_de_APL_no_Brasil.pdf) Acesso em: 24 mai. 2020.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J.; GARCIA, R.; SAMPAIO, S. *Clusters* ou Sistemas Locais de Produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas. **Revista de Economia Política**, v.24, n.4, p. 548-570, 2004.

VIGNANDI, R. S.; CAMPOS, A. C.; PARRÉ, J. L. Arranjos Produtivos Locais (APLs) confeccionistas e desenvolvimento socioeconômico no Estado do Paraná: uma análise multivariada. **Ensaio FEE**, v. 34, n. 2, 2013.

WILLERS, E. M. Estratégia de desenvolvimento econômico: do regional ao local. *In*: PIANCENTI, C.A.; LIMA, J. F.; EBERHARDT, P. H. C.; ALVES, L. R. (Orgs). **Economia e desenvolvimento regional.** Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016. p. 142-165.



OBSERVADR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**COMPETITIVIDADE E ORIENTAÇÃO REGIONAL DAS EXPORTAÇÕES  
BRASILEIRAS DE UVA**

**COMPETITIVENESS AND REGIONAL ORIENTATION OF THE BRAZILIAN  
GRAPE EXPORTS**

Fernanda Cigainki LISBINSKI<sup>1</sup>, Leticia FAVARETTO<sup>2</sup>, Juliana FAVARETTO<sup>3</sup>,  
Daniel Arruda CORONEL<sup>4</sup>

**Resumo:**

Este estudo buscou analisar a competitividade e a orientação regional das exportações de uvas frescas produzidas no Brasil, no período 2000 a 2017. Para atingir esse objetivo, utilizaram-se os indicadores de comércio internacional Vantagem Comparativas Revelada (VCR), Taxa de Cobertura (TC) e Índice de Orientação Regional (IOR). Os resultados indicam que, na maior parte do período analisado, o Brasil teve vantagem comparativa revelada. Além disso, durante todo o período, as exportações superaram as importações, e as exportações possuem forte orientação para os dois principais importadores do produto, que são Holanda e Reino Unido. Entretanto, o produto vem perdendo espaço no comércio internacional, portanto, é necessário que haja maiores incentivos à produção de uva para que o país consiga maior inserção nesse mercado, que possui grande potencial.

**Palavras-Chave:** Uvas frescas. Competitividade. Orientação.

**Abstract:**

The purpose of this study is to analyze the competitiveness and the regional orientation of the fresh grapes exports produced in Brazil, in the period of 2000 to 2017, for this purpose, international trade indicators were used, as the Revealed Comparative Advantage (RCA), the Coverage Rate (CT) and the Regional Orientation Index (ROI). The results presented that, in most part of the analyzed period, Brazil had comparative advantage revealed. Besides, throughout this period the exports exceeded imports, and the exports had a strong orientation towards the two main importers of the product, Netherlands and United Kingdom. However, the product has been losing ground in international trade, therefore, it is necessary to have greater incentives for grape production, so the country can achieve greater insertion in this market that has great potential.

1 Discente do Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento, UFSM e Bolsista da Capes; e-mail: [fernandacl32@hotmail.com](mailto:fernandacl32@hotmail.com)

2 Discente do Curso de Graduação em Ciências Econômicas, UFSM e Bolsista de Iniciação Científica (PIBIC) do CNPq; e-mail: [leticiafavaretto18@gmail.com](mailto:leticiafavaretto18@gmail.com)

3 Discente do Curso de Graduação em Ciências Econômicas, UFSM e Bolsista de Iniciação Científica (PIBIC) do CNPq; e-mail: [julianafavaretto07@hotmail.com](mailto:julianafavaretto07@hotmail.com)

4 Professor Associado do Curso de Graduação em Ciências Econômicas e dos Programas de Pós-Graduação de Economia e Desenvolvimento, Gestão de Organizações Públicas e Agronegócios da UFSM e Bolsista de Produtividade do CNPq, UFSM; e-mail: [daniel.coronel@uol.com.br](mailto:daniel.coronel@uol.com.br)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Keywords:** Fresh grapes. Competitiveness. Orientation.

## INTRODUÇÃO

### 1 Introdução

Em 2018, as frutas frescas geraram US \$ 8,2 bilhões em exportações totais mundiais. Comparado ao ano de 2017, em 2018, as exportações de frutas cresceram 11,3%, passando de US \$ 7,37 bilhões para US \$ 8,2 bilhões. Destaca-se que o comércio de frutas representa 0,045% do comércio mundial total. A China é a maior produtora, seguida da Índia e do Brasil, que ocupa a terceira posição. Os principais exportadores são Tailândia (20%), Nova Zelândia (18,66%), Vietnã (8,8%), Itália (6,6%) e Hong Kong (5,4%). E os principais mercados de destino dessas frutas são União Europeia (53,6%), Estados Unidos (18,9%), China (13,9%), Rússia (5,1%) e Canadá (4,8%) (OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY - OEC, 2020).

Destaca-se que, dentro do agronegócio brasileiro, a fruticultura é um setor muito importante, pois, além de ser uma atividade bastante rentável para os produtores, emprega quantidade expressiva de mão de obra e tem um enorme potencial como alternativa para expansão das exportações de produtos agrícolas (VITTI, 2009). Além disso, o mercado de hortifrútis conta com boas perspectivas de expansão, devido a mudanças no padrão de consumo, em que há maior preocupação dos consumidores com a sua alimentação e com problemas relacionados à obesidade, colesterol, entre outros, fazendo com que os consumidores optem por produtos mais saudáveis, ricos em vitaminas e sais minerais (ALVES, 2009).

De acordo com a Associação Brasileira de Produtores Exportadores de Frutas e Derivados (ABRAFRUTAS, 2019a), o Brasil é o terceiro maior produtor de frutas no mundo, no entanto apenas 3% do que é produzido destina-se ao mercado externo, por isso o país ocupa a modesta 23ª posição no ranking de exportações. Neste sentido, o Brasil tem buscado ampliar sua participação na comercialização de frutas no mercado internacional. Em 2019, o volume de exportações aumentou 16% em relação a 2018, passando de 848 milhões de toneladas para 980 milhões de toneladas, e a uva foi a terceira fruta que mais gerou receitas de exportação, ficando atrás somente da manga e do melão (ABRAFRUTAS, 2020). Desta forma, evidencia-se a importância da uva na pauta de exportações brasileira, e seu impacto na geração de renda e divisas para o país.

A produção de uvas no Brasil ocorre em diversos estados, especialmente nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste, sendo a Região Sul a maior produtora, com destaque para o Estado do Rio Grande do Sul, e a Região Nordeste é a segunda maior produtora, mais especificamente, o Vale do São Francisco, que engloba os Estados da Bahia e de Pernambuco (MELLO, 2018). Entretanto, no que diz respeito às exportações, no ano de 2019, os dados do Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços – ME (2020) indicaram que o Vale do São Francisco foi responsável por aproximadamente 98,5% das exportações nacionais de uva, o que destaca a relevância das



OBSERVADR





exportações da fruta para a geração de emprego e renda nesta região.

Diante disso, o objetivo deste artigo é o de analisar a competitividade, o desempenho e a orientação das exportações de uvas frescas brasileiras no comércio internacional, no período que compreende os anos 2000 a 2017. Para atingir esse objetivo, foram utilizados os seguintes indicadores de comércio internacional: Índice de Vantagens Comparativas Reveladas (VCR), Taxa de Cobertura (TC) e Índice de Orientação Regional (IOR). A relevância desta pesquisa está no fato de que os resultados podem ajudar na tomada de decisões e elaborações de políticas públicas voltadas ao setor produtor de uvas para exportação a fim de dinamizar a produção e promover maior inserção do produto no mercado internacional.

O artigo estrutura-se em três seções, além desta introdução. Na seção dois, são apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa; na seção três, apresentam-se os resultados; e, na última seção, são apresentadas as conclusões.

## 2 Metodologia

### 2.1 Índice de Vantagem Comparativa Revelada (VCR)

O Índice de Vantagem Comparativa Revelada mede a intensidade da especialização do comércio internacional de um país relativamente a uma região ou ao mundo, é fundamentado na Lei das Vantagens Comparativas de David Ricardo e foi proposto inicialmente por Bela Balassa (1965).

O indicador de Vantagem Comparativa Revelada (VCR) é apresentado na Equação (1):

$$VCR_{ij} = \frac{(X_{ij}/X_i)}{(X_{zj}/X_z)} \quad (1)$$

Em que:

$X_{ij}$  = representa o valor das exportações brasileiras do produto  $j$ ;  $X_i$  = representa o valor total das exportações brasileiras;  $X_{zj}$  = representa o valor das exportações mundiais do produto  $j$ ;  $X_z$  = representa o valor total das exportações mundiais;  $i$  = exportações brasileiras;  $z$  = exportações mundiais;  $j$  = uvas frescas.

Os resultados do índice podem variar de zero a infinito. Se for maior que 1, o país apresenta vantagem comparativa revelada. Se o resultado for menor que 1, o país não apresenta vantagem



comparativa revelada. Sendo o resultado igual a 1, o país não tem vantagem e nem desvantagem no comércio do produto. Quanto maior for o índice, maior a vantagem comparativa do país.

## 2.2 Taxa de Cobertura (TC)

A Taxa de Cobertura é utilizada para relacionar as exportações e as importações, e define-se como o quociente entre as exportações e importações de determinado bem. Tal indicador é obtido através da Equação (2):

$$TC_{rj} = \frac{X_{rj}}{M_{rj}} \quad (2)$$

Em que:  $X_{rj}$  = valor das exportações brasileiras do produto  $j$ ;  $M_{rj}$  = valor das importações brasileiras do produto  $j$ ; e  $j$  = uvas frescas.

Se o resultado for maior que 1, as exportações superam as importações, e isso significa que o produto contribui para o superávit da balança comercial. Quando o resultado for menor que 1, as importações superam as exportações, e o produto não está contribuindo para o aumento do saldo da balança comercial.

## 2.3 Índice de Orientação Regional (IOR)

O Índice de Orientação Regional (IOR) se baseia nos estudos de Yeats (1997) em um contexto de mudanças nos padrões de comércio com os acordos regionais. É expresso pela Equação (3):

$$IOR_{rj} = \frac{(X_{rj}/X_{tr})}{(X_{oj}/X_{to})} \quad (3)$$

Em que:  $X_{rj}$  = valor das exportações brasileiras do produto  $j$ ;  $X_{tr}$  = valor total das exportações brasileiras intrabloco;  $X_{oj}$  = valor das exportações brasileiras do produto  $j$  extrabloco;  $X_{to}$  = valor total das exportações brasileiras extrabloco; e  $j$  = uvas frescas.

Este índice, assim com o VCR, varia de zero a infinito. Se o resultado for 1, existe uma mesma tendência para exportar o produto para membros do bloco e não membros do bloco. Se o indicador de orientação regional apresentar valores crescentes ao longo do tempo, existe uma tendência para exportar mais para o bloco.





## 2.4 Fonte de Dados

Para o cálculo dos indicadores, as informações referentes às exportações e importações brasileiras de uva, bem como as exportações brasileiras totais foram obtidas no Sistema para Consulta e Extração de Dados do Comércio Exterior Brasileiro (COMEXSTAT), o qual se baseia na declaração de exportadores e importadores. Utilizou-se, ainda, a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) de oito dígitos, com seu respectivo código (0806.10.00), que corresponde a uvas frescas. Para obtenção de dados referentes às exportações mundiais de uva e mundiais totais, utilizaram-se os sites da *Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)* e *The World Bank*.

## 3 Análise e Discussão dos Resultados

### 3.1 Caracterização do Mercado Exportador de Uva Brasileiro

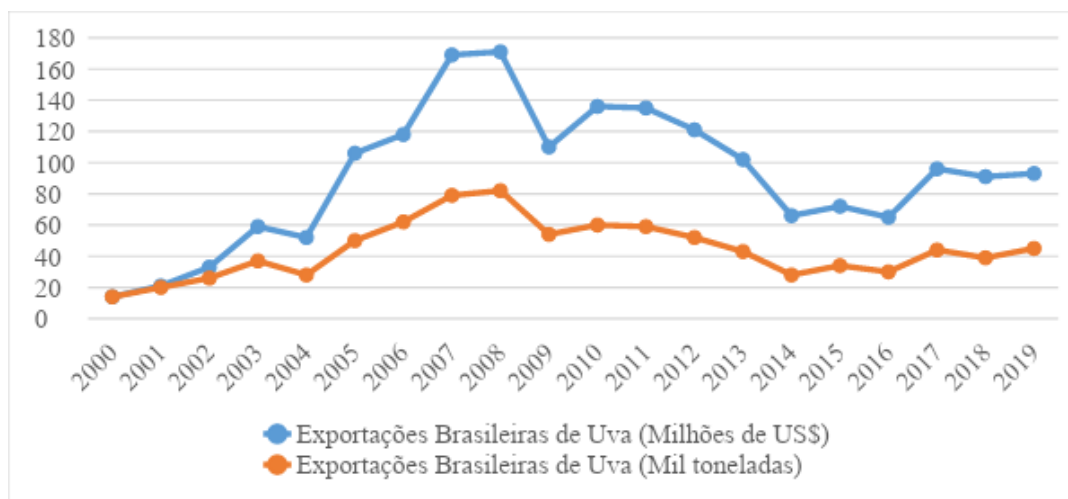
Os estados da Bahia e de Pernambuco são os principais exportadores brasileiros de uva. De acordo com dados da Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (2019), a produção de uvas no Brasil, em 2018, foi de 1.592.242 toneladas, 5,22% menor que em 2017. Destaca-se que a Região Sul é a maior produtora desse fruto, representando 58,91% do total produzido pelo país, no entanto essa produção é destinada à fabricação de vinhos e espumantes. A Região Nordeste é a segunda maior produtora de uva, e, em 2018, contribuiu com 31,52% da produção total do país. Neste mesmo ano, a região apresentou aumento de 12,78% em sua produção, comparado ao ano anterior. A maior parte desta produção concentra-se no Vale do São Francisco, sendo que a produção de uvas no Estado de Pernambuco foi de 423.382 toneladas no ano de 2018, apresentando um crescimento de 8,48%, comparado ao ano anterior, e, no Estado da Bahia, essa produção foi de 75.378 toneladas, 47,54% maior comparada a 2017 (MELLO, 2018).

Destaca-se que a exportação de uva, nos últimos três anos, tem permanecido constante (conforme observado na Figura 1). Ao analisar o cenário brasileiro de exportações de uva, é possível observar que, do ano 2000 a 2003, as exportações do produto aumentaram cerca de 22%. Em 2004, ocorreu uma diminuição das exportações do produto, e isso se deve a condições climáticas decorrentes de fortes chuvas, que provocaram redução da oferta de uva bem como dos padrões de qualidade do produto para exportação, conforme apontado por Veloso, Correa e Lima-Filho (2009) e Silva, Ferreira e Lima (2016). No período de 2005 a 2008, as exportações desse produto voltaram a crescer e apresentaram um crescimento de cerca de 1310% comparado ao ano de 2000. Destaca-se que, em 2008, ocorreu o maior volume de exportações desse produto, atingindo um valor de 171 milhões de dólares, e o equivalente a 82 milhões de quilogramas de uva.



No entanto, em 2009, houve uma redução brusca do volume de exportações de uva, uma diminuição de cerca de 35,6%. Para Mello (2009), as exportações brasileiras de uva decaíram em 2009, cerca de 54.560 toneladas (33,65%) a menos do que no ano anterior. Isso se deve à crise mundial que ocorreu em 2008, situação que provocou desestímulo e abandono de alguns produtores de parreirais do Nordeste brasileiro, que não produziram em 2009. Além disso, as fortes chuvas que ocorreram no Vale do São Francisco provocaram rachaduras de bagas, tornando parte da produção inapropriada para exportação.

**Figura 1** – Exportações brasileiras de uva no período de 2000 a 2019



Fonte: COMEXSTAT (2020)

Em 2010, as exportações tiveram um leve aumento, no entanto, em 2012, tornaram a cair, situação que perdurou até o ano de 2014. A queda das exportações nesse período é reflexo da crise financeira dos Estados Unidos e da queda do dólar, ocorrido em 2008, no entanto, em 2012, a taxa de câmbio foi o principal fator que contribui para a queda das exportações de uva (SILVA; FERREIRA; LIMA, 2016). No ano de 2013, a alta no preço foi muito pequena, além disso, a venda da uva para o mercado externo caiu devido ao prolongamento da colheita nos Estados Unidos, um dos principais importadores do produto, e na Grécia, que abastecia os países da Europa (AMARAL et al., 2016). Em 2014, ainda se presenciavam os reflexos dos últimos 2 anos, além disso, a situação se agravou, pois, a região do Vale do São Francisco, principal produtora e exportadora de uva, ainda não havia recuperado todo o seu potencial produtivo, provocado pela quebra de safra nos dois últimos anos decorrentes do clima quente e seco (HFBRASIL/CEPEA, 2016).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Em 2015, o volume de exportação do produto voltou a apresentar crescimento, cerca de 18% comparado a 2014, mantendo-se constante em 2016. E, em 2017, ocorreu um novo crescimento no volume de exportações, cerca de 31% comparado a 2016, mantendo-se constante até 2019. De acordo com o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – CEPEA (2019), a participação do Brasil no mercado europeu apresentou um crescimento de 4% em 2014, para 6% em 2018, e isso se deve, em parte, ao acordo de cooperação econômica Mercosul-União Europeia. Como ocorreu a isenção das tarifas da uva, também houve aumento da exportação desse produto a países europeus.

Destaca-se que o setor fruticultor brasileiro apresenta grande potencial de crescimento, no entanto possui algumas limitações. De acordo com Carvalho (2009), as principais limitações apresentadas pelo setor de fruticultura brasileiro, e principalmente pela Região Nordeste, são a dificuldade de adaptação do produtor aos padrões de exigências do mercado internacional, pois a fruticultura normalmente é uma prática do pequeno produtor, e este muitas vezes, não possui condições financeiras para investir em sistemas de produção mais eficientes ou para se adaptar a determinados padrões de qualidade. Além disso, existem as questões climáticas e a falta de políticas que incentivem, por meio de linhas de crédito, a produção voltada ao mercado internacional.

Para as exportações da uva brasileira, cujo destino principal é a Europa, Aires e Julião (2017, p. 13) destacam que “o maior desafio está na janela de envio limitada em três meses, pois a safra grega vai até setembro, e, enquanto a Europa está produzindo, incide uma tarifa de importação sobre o produto brasileiro, o que reduz de forma significativa sua competitividade, e, a partir de novembro, a produção de uvas no Brasil é afetada pelo período típico de chuvas”. Além disso, Palmieri e Barbieri (2019) apontam que, a depender do período do ano, a tarifa sobre a uva brasileira varia de 11,5% a 14%, enquanto os principais concorrentes do Brasil já são isentos. Portanto, o acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia, com isenção de tarifas, teria alto impacto sobre as exportações da uva brasileira, com a possibilidade de ampliação das janelas de exportação.

## 3.2 Análise dos Indicadores de Comércio Internacional

### 3.2.1 Índice de Vantagem Comparativa Revelada (VCR)

Analisando a Tabela 1, que traz os resultados da aplicação do Índice de Vantagem Comparativa Revelada (VCR) e a evolução destes resultados, pode-se afirmar que o Brasil possui vantagens comparativas nas exportações de uva, tendo em vista que, na maior parte do período estudado, o



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

índice foi superior à unidade, entretanto, a partir de 2009, os resultados começaram a diminuir sistematicamente, revelando perda de competitividade, mas este ciclo foi interrompido em 2017, quando cessou a queda e o valor do índice foi igual à unidade, sinalizando que o país pode estar recuperando a competitividade.

**Tabela 1-** Índice de Vantagem Comparativa Revelada das uvas frescas brasileiras (2000-2017)

Anos	VCR	Anos	VCR
2000	0,69	2009	1,72
2001	0,96	2010	1,74
2002	1,40	2011	1,44
2003	2,11	2012	1,32
2004	1,65	2013	1,06
2005	2,56	2014	0,75
2006	2,78	2015	0,85
2007	3,20	2016	0,78
2008	2,63	2017	1,00

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa, 2020

Constata-se que, nos dois primeiros anos da série, 2000 e 2001, o resultado do índice foi menor que a unidade, o que significa desvantagem comparativa, entretanto, a partir de 2002, com uma maior inserção do Brasil no comércio internacional, o país passou a ter resultados superiores à unidade. De acordo com Vitti (2009), a partir dos anos 2000, frutas como a uva, o limão e a maçã, que até então eram pouco exploradas, ganharam maior espaço no comércio internacional devido à adoção de políticas governamentais, entre elas, incentivo à produção em áreas pouco exploradas como o Vale do São Francisco, certificação da fruta, melhora da qualidade e dos meios de distribuição.

O ano de 2004 registrou uma “quebra” na tendência crescente do índice, pois ele diminuiu se comparado a 2003, e o valor das exportações também diminuiu, entretanto isso se deve a condições climáticas. As fortes chuvas provocaram redução na oferta de uva, bem como redução dos padrões de qualidade do produto para exportação, conforme apontado por Veloso, Correa e Lima-Filho (2009). O melhor resultado do VCR foi no ano de 2007, quando o índice atingiu o valor de 3,20, encerrando a trajetória crescente do VCR. No ano seguinte, 2008, o Brasil registrou o maior volume de exportações de uva de todo o período analisado. No entanto, o Índice de Vantagem Comparativa Revelada foi menor do que no ano anterior, e isto se deve ao fato de que as exportações totais brasileiras, em 2008, apresentaram um aumento expressivo se comparado aos anos anteriores, proporcionalmente maior do que o aumento das exportações de uva, refletindo-se em queda do índice.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

No ano de 2009, houve redução acentuada do índice, provavelmente em função da queda brusca das exportações. Como explicado na seção anterior, esta queda é reflexo das fortes chuvas que atingiram o Nordeste, mais especificamente o Vale do São Francisco. Além disso, o mercado interno apresentou bom desempenho enquanto o mercado internacional sentia os reflexos da crise financeira, que acabou diminuindo a demanda por produtos importados (AIRES; JULIÃO, 2017). Conforme Oliveira, Lopes e Moreira (2011), também pode haver relação com as maiores exigências de supermercados europeus, principal mercado de destino da uva brasileira, para adoção de certificados que atestassem a qualidade do produto brasileiro e, assim, houve necessidade de ajustes na produção.

No período que compreende os anos de 2014 a 2016, o índice volta a apresentar resultados menores que a unidade, ou seja, a uva brasileira não poderia mais ser considerada competitiva no comércio internacional. De acordo com Barbieri et al. (2018), a baixa competitividade do Brasil nesse período é explicada por diversos fatores, entre eles, o fato da concorrência à uva brasileira ter aumentado muito na Europa, já que a janela atrativa de demanda ocorre no segundo semestre, quando finalizam as safras da Grécia e da Itália, entretanto, neste período, países como Peru, Turquia e Namíbia também fornecem a fruta ao bloco, além disso, a janela de exportações para os Estados Unidos ficou mais estreita, pois houve prolongamento nas safras da Califórnia e do México. Por fim, períodos chuvosos durante a colheita da uva no Brasil limitaram os embarques, tanto pela redução do volume como da qualidade.

No ano de 2017, o VCR foi exatamente igual à unidade, sinalizando que o produto pode estar voltando a ser competitivo frente ao comércio internacional, ademais, as exportações aumentaram consideravelmente, se comparadas aos três anos anteriores. De acordo com Palmieri e Julião (2017), após a forte queda da receita obtida com frutas frescas a partir de 2009, o que não ocorreu somente no Brasil, o setor apresentou indícios de recuperação no mercado internacional. Segundo Barbieri et al. (2018), em 2017, as exportações de uva brasileira ganharam mais espaço em razão da introdução de novas variedades, podendo estender o calendário de exportação, e isto demonstra que a uva brasileira tem potencial para aumentar sua competitividade. Além disso, houve investimento em pesquisa, visando ao melhoramento da qualidade da uva produzida na Região Nordeste, tornando possível a sua colheita ao longo de todo o ano. Ademais, esse melhoramento permitiu a elaboração de suco, algo que há pouco mais de seis anos não era viável, mesmo diante das condições favoráveis de solo e clima nesta região, principal exportadora do produto *in natura* (EMBRAPA, 2019).



OBSERVADR





### 3.2.2 Taxa de Cobertura (TC)

A taxa de cobertura, cujos resultados estão expostos na Tabela 2, correlaciona as exportações e importações de determinado produto, e por meio dela é possível saber se o país é comprador ou exportador do bem no comércio mundial.

**Tabela 2** – Taxa de Cobertura das Uvas frescas brasileiras (2000-2017)

Anos	TC	Anos	TC
2000	1,61	2009	5,10
2001	3,55	2010	3,78
2002	4,71	2011	2,64
2003	11,84	2012	2,24
2004	13,02	2013	1,73
2005	16,12	2014	1,07
2006	10,55	2015	1,45
2007	11,34	2016	1,42
2008	11,54	2017	2,46

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa, 2020

Durante todo o período analisado, as exportações brasileiras de uvas frescas superaram as importações, portanto a contribuição da uva para o saldo da balança comercial brasileira sempre foi positiva. A trajetória dos resultados deste indicador foi crescente até 2005, quando atingiu o ápice, e o período entre 2006 e 2008 foi o melhor em termos de exportação, entretanto as importações também aumentaram consideravelmente, o que levou a uma leve redução da taxa de cobertura.

Para Deleo *et al.* (2012), a partir de 2009, tornou-se nítida a preferência dos produtores, especialmente os do Vale do São Francisco, pelo mercado nacional, e os fatores que influenciaram esta mudança foram a diminuição do poder de compra dos consumidores europeus e norte-americanos em função da crise de 2008, a ampliação do calendário de comercialização dos concorrentes, que acirrou a competição na janela de exportação brasileira, e além disso, a consolidação da classe média no Brasil e o aumento do poder aquisitivo da população. Todos esses fatores foram cruciais para atrair o olhar dos produtores ao mercado interno, e, conseqüentemente, houve diminuição das exportações e da taxa de cobertura.

A queda da taxa de cobertura persistiu até 2014, quando atingiu o menor valor de toda a série. Para Oliveira, Pagliuca e Julião (2014), neste ano, houve redução nas exportações de uva em função do embargo russo, que impediu a compra de frutas dos EUA, da UE, da Austrália, do Canadá e da Noruega, o que elevou a disponibilidade de uva no continente europeu e diminuiu a demanda pela fruta brasileira. Outro fato que levou à diminuição das exportações da fruta, segundo a Companhia



Nacional de Abastecimento (CONAB, 2018), foi a crise produtiva enfrentada pelos produtores de uvas na safra de 2016, no Rio Grande do Sul, decorrente das fortes chuvas enfrentadas pelo Estado, e, apesar da leve recuperação no ano de 2017, os últimos anos apresentam consequências desse período. Destaca-se, ainda, que a importação de uva pelo Brasil, inclusive vinda da Europa, também aumentou, fazendo com que a relação entre exportações e importações de uvas frescas ficasse muito próxima da unidade. Além disso, as importações brasileiras de uvas e seus derivados aumentam a cada ano, justificando a queda gradativa do índice. Isso se deve, em parte, às políticas de isenção tributária no comércio com os países integrantes do Mercosul e com o Chile, possibilitando, assim, a entrada de produtos estrangeiros a preços mais competitivos no mercado brasileiro (CONAB, 2018).

### 3.2.3 Índice de Orientação Regional (IOR)

O Índice de Orientação Regional (IOR), apresentado na Tabela 3, permite analisar se as exportações de determinado produto, neste caso a uva, estão orientadas para determinados países. Para o presente trabalho, foram escolhidos a Alemanha, os Estados Unidos, a Holanda, e o Reino Unido, pois são os maiores importadores do produto, visto que foram responsáveis por 86% das importações da uva brasileira em 2017 (ME, 2020).

**Tabela 3** – Índice de Orientação Regional de uvas frescas brasileiras (2000-2017)

Anos	IOR Alemanha	IOR Estados Unidos	IOR Holanda	IOR Reino Unido
2000	1,49	0,11	21,49	5,95
2001	1,29	0,01	32,57	8,82
2002	0,69	0,06	29,46	20,07
2003	0,53	0,12	29,00	16,35
2004	0,51	0,36	26,21	15,56
2005	0,27	0,70	35,03	14,88
2006	0,28	1,68	27,00	12,62
2007	0,78	1,02	18,32	17,75
2008	0,40	2,34	12,84	17,41
2009	0,38	2,74	14,11	15,73
2010	0,30	3,05	17,02	16,20
2011	0,59	4,09	14,93	17,59
2012	0,68	1,86	18,93	21,28
2013	2,36	0,63	14,15	31,96
2014	2,22	0,02	19,57	35,70
2015	4,36	0,20	19,69	36,20
2016	3,87	0,18	20,38	26,22
2017	3,88	0,49	29,73	24,05

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa, 2020.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Ao analisar a Tabela 3, observa-se que Holanda e Reino Unido sempre tiveram resultados bastante superiores à unidade e, assim, as exportações estão mais orientadas para estes blocos, entretanto o comportamento do índice durante o período é bastante instável. Verifica-se, então, que os países da União Europeia são o principal destino da uva brasileira. Ressalta-se que esse bloco importou cerca de 67% do total de frutas exportadas em 2017 e cerca de 75% da uva embarcada. As maiores compras de uva foram efetuadas pelos Países Baixos (Holanda) (36%) e pelo Reino Unido (32%). O terceiro maior importador foram os Estados Unidos (17%) (ME, 2020).

Com relação à Holanda, apesar de ser o maior importador e principal destino de uva brasileira, somente a partir de 2014 o índice apresentou crescimento ano após ano. Dentre os 110 países destinados à exportação de frutas em 2018, a Holanda se manteve na liderança, sendo o principal destino de frutas *in natura* e frutas e seus derivados (MDIC, 2020). Os bons resultados da Holanda podem ser explicados pelo fato de que boa parte das frutas produzidas no Brasil destinadas à Europa passam pelo estratégico Porto de Roterdã, na Holanda, que é o maior do continente, ou seja, o país é um importante centro de distribuição de frutas na Europa (ABRAFRUTAS, 2019b). Além disso, a via marítima torna-se mais viável, ou é a que apresenta menor custo para transportar uvas para seu destino, e as vias aérea e rodoviária são meios de transporte utilizados por apenas 0,1% e 0,6%, respectivamente, do total exportado de uvas brasileiras (FONSECA; XAVIER; COSTA, 2010).

No caso do Reino Unido, a trajetória de seus resultados é mais uniforme, mas também apresenta oscilações, mesmo assim, pode-se dizer que há uma forte tendência de exportar para este país. Para Rodrigues (2012), as exportações da uva brasileira apresentaram taxas de crescimento expressivas, e o país se tornou competitivo no mercado europeu devido à melhoria da qualidade da produção dessa fruta, que se tornou bastante aceita naquele mercado, sobretudo no Reino Unido. Nos últimos anos, o Brasil vem atendendo à exigência do mercado importador, visando à diminuição no nível de agrotóxicos e à preservação do meio ambiente, o que é valorizado pela população europeia e do Reino Unido.

Quanto aos resultados de orientação regional da Alemanha, nos dois primeiros anos da série, com resultados superiores à unidade, as exportações da uva brasileira eram orientadas ao país, no entanto, entre 2002 e 2012, o índice ficou abaixo da unidade, e a recuperação veio a partir de 2013, com o melhor resultado em 2015. Desde então, o índice tem se mantido estável, o que significa que o Brasil exporta quantidade significativa de uvas para a Alemanha, mas não se pode afirmar que há tendência de crescimento ou diminuição das exportações intrabloco.

Segundo Roenne (2017, p. 35), “o desempenho das exportações de frutas para a Alemanha tem sido modesto. Os dados demonstram decréscimo das importações alemãs, tendo como origem o Brasil, de 7%, em relação ao valor, no período de 2012 e 2016. No entanto as exportações de frutas



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

brasileiras estão longe de esgotar as suas possibilidades de inserção e aumento no grande mercado que é a Alemanha”. Percebe-se que os consumidores locais estão cada vez mais atentos à saúde, à qualidade e à segurança dos alimentos, de forma que o foco na promoção dos benefícios das frutas brasileiras para a saúde e a melhoria da qualidade destas poderia impulsionar o crescimento do consumo na Alemanha.

Para os Estados Unidos, o indicador revelou-se superior à unidade apenas para o período de 2006 a 2012, e dados do MDIC (2020) demonstram que, desde 2011, o Brasil vem perdendo espaço no mercado norte-americano, e isto se reflete no Índice de Orientação Regional. Esta questão tem relação com o fato de que a produção de uva nos Estados Unidos, sobretudo no Estado da Califórnia, principalmente das variedades tardias, tem aumentado, o que provocou a diminuição das exportações brasileiras da fruta para o mercado norte-americano (HORTIFRUTI/CEPEA, 2011). Outro fator que tem contribuído para a diminuição das exportações de frutas é que o mercado norte-americano tem dado preferência às frutas vindas do México, de forma que, no início de 2018, o mercado norte-americano se encontrava saturado de frutas mexicanas, o que também provocou queda no preço da fruta brasileira devido ao excesso de oferta (HORTIFRUTI/CEPEA, 2018).

Por fim, destaca-se que o mercado internacional, sobretudo o europeu, está se tornando cada vez mais exigente no que se refere à importação de frutas e que o Peru e a Índia apresentaram, nos últimos anos, crescimento expressivo no mercado mundial de uva, tomando parte do mercado brasileiro (AIRES; JULIÃO, 2017). Dessa forma, inserir-se em um mercado extremamente exigente e altamente competitivo não é uma tarefa banal, pois o mercado internacional de frutas está longe de ser facilmente dominado, e isso se deve à barreiras fitossanitárias e preferências comerciais com mudanças relacionadas à produção, à comercialização, à legislação e à logística (RODRIGUES, 2012).

## 4 Conclusões

O presente trabalho teve por objetivo analisar a competitividade e orientação das exportações brasileiras de uvas frescas durante o período dos anos 2000 a 2017. Para atingir este objetivo, utilizaram-se os Índices de Vantagens Comparativas Reveladas (VCR), a Taxa de Cobertura (TC) e o Índice de Orientação Regional (IOR) para os principais países importadores do bem. Os resultados demonstram que, em termos de vantagens comparativas reveladas, positivos na maior parte do tempo, entretanto, nos últimos anos, o índice foi afetado por questões climáticas, pela crise internacional e por fatores externos, como preços, colheitas nos países concorrentes, entre outros, que fizeram com que o produto brasileiro perdesse competitividade no comércio internacional.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A taxa de cobertura demonstrou que o saldo da balança comercial de uvas sempre foi positivo, e, mesmo que durante todo o período estudado o Brasil tenha importado uva, as exportações sempre foram maiores e, portanto, o produto é um bom gerador de divisas ao país, ainda que a maior parte da produção seja voltada ao mercado interno. Os resultados para o Índice de Orientação Regional demonstram que há uma forte orientação para os dois principais importadores da uva brasileira, que são Holanda e Reino Unido, em todo o período, e as exportações tornaram-se mais orientadas para Alemanha, a partir de 2013, entretanto os resultados do IOR para os Estados Unidos comprovam que o Brasil perdeu espaço no mercado de uvas norte-americano, a partir de 2012.

Os resultados encontrados para a uva corroboram com o fato de que o Brasil possui grande potencial no setor fruticultor, mas, para que se possa alcançar resultados ainda melhores em termos de competitividade no comércio internacional, fazem-se necessários maiores investimentos em linhas de crédito, especialmente ao pequeno produtor, para que ele possa se adequar às exigências do mercado internacional, produzir de forma mais eficiente e tornar-se menos suscetível às questões climáticas.

Como limitação do trabalho, destaca-se que os índices são estáticos e, portanto, não incluem questões qualitativas, como barreiras comerciais, condições climáticas, preços, entre outros. Para uma análise mais robusta, sugere-se a utilização de Modelos de Equilíbrio Geral Computável e de Alocação Espacial, que permitem simular cenários mais complexos e mensurar o impacto de políticas econômicas.

## Referências

ABRAFRUTAS - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRODUTORES EXPORTADORES DE FRUTAS E DERIVADOS. **Clipping**. 2019a. Disponível em: <<https://abrafrutas.org/2019/03/07/brasil-e-o-terceiro-maior-produtor-de-frutas-do-mundo-diz-abrafrutas/>>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. **Clipping**. 2019b. Disponível em: <<https://abrafrutas.org/2019/07/05/fruta-brasileira-tipo-exportacao/>>. Acesso em: 26 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. **Dados e Estatísticas**. 2020. Disponível em: <<https://abrafrutas.org/2020/01/28/8825/>>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

AIRES, H. S.; JULIÃO, L. Uva: Brasil perde espaço, mas embarque pode subir com novas variedades. **Revista Hortifruti Brasil**, n. 163, p. 13, Piracicaba – SP, nov. 2017. Disponível em: <<https://www.hfbrasil.org.br/br/revista/acessar/completo/ha-espaco-para-exportar-mais-a-uniao->



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

[europeia.aspx](#)>. Acesso em: 22 de maio de 2020.

ALVES, L. M. M. **Uma análise das exportações da fruticultura cearense e brasileira: o caso do abacaxi e da melancia.** Dissertação (Mestrado em Economia Rural). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

AMARAL, G. V.; et al. O desempenho das exportações brasileiras de uva: uma análise da competitividade da região do vale do São Francisco no período de 2005 a 2014. **Revista Cadernos de Aulas do LEA**, n. 5, p. 1-17, Ilhéus – BA, nov. 2016.

BALASSA, B. **Trade liberalization and “Revealed” comparative advantage.** Oxford: Manchester School of Economic and Social Studies, 1965. P.99-123.

BARBIERI, M. G. et al. Especial Frutas: Brasil tem potencial para ser mais forte no mundo das frutas. **Revista Hortifruti Brasil**, n. 184, p. 8, Piracicaba - SP, nov. 2018. Disponível em: <<https://www.hfbrasil.org.br/br/revista/acessar/completo/especial-frutas.aspx>> Acesso em: 22 de junho de 2020.

CARVALHO, D. **Um gargalo perigoso - País sabe produzir, mas perde na hora de comercializar.** Desafios do desenvolvimento – IPEA, 2009. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1228:catid=28&Itemid=23](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1228:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 19 de maio de 2020.

CEPEA. **Exportação de Uva**, 2016. Disponível em < <https://www.hfbrasil.org.br/br/exportacao-de-uva.aspx>> Acessado em 19 de mai. de 2020.

CEPEA. HORTIFRUTI/CEPEA. **Impactos do acordo Mercosul-UE ao mercado de uva**, 2019. Disponível em < <https://www.hfbrasil.org.br/br/hortifruti-cepea-impactos-do-acordo-mercossul-ue-ao-mercado-de-uva.aspx> > Acessado em 19 de mai. de 2020.

\_\_\_\_\_. **Exportação aos Estados Unidos registram lentidão em 2018**, 2018. Disponível em < <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/diarias-de-mercado/manga-cepea-exportacao-aos-estados-unidos-registram-lentidao-em-2018.aspx> > Acesso em 07 de jul. de 2020.

\_\_\_\_\_. **Uva: Safra nordestina para exportação começa em setembro**, 2011. Disponível em < <https://cepea.esalq.usp.br/br> > Acesso em 07 de jul. de 2020.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB. **Uva Industrial**, 2018. Disponível em < <https://www.conab.gov.br/info-agro/analises-do-mercado-agropecuario-e-extrativista/analises-do-mercado/historico-mensal-de-uva> > acessado em jul. de 2020.

DELEO, J. P. B. et al. Gestão Sustentável – Uva. **Revista Hortifruti Brasil**, n. 118, p. 8, Piracicaba – SP, nov. 2012. Disponível em: <[hfbrasil.org.br/br/revista/acessar/especial-uva-vale-do-sao-francisco-de-olho-no-consumidor-brasileiro.aspx](http://hfbrasil.org.br/br/revista/acessar/especial-uva-vale-do-sao-francisco-de-olho-no-consumidor-brasileiro.aspx)>. Acesso em: 24 de junho de 2020.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Ciência coloca o Nordeste no circuito de produção de suco de uva de qualidade**, 2019. Disponível em < <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/40698686/ciencia-coloca-o-nordeste-no-circuito-de-producao-de-suco-de-uva-de-qualidade> > acessado em: 07 de jul. de 2020.

FONSECA, H. V. P.; XAVIER, L. F.; COSTA, E. F. Análise das exportações de uvas frescas brasileiras: uma estimação gravitacional a partir do modelo de regressões aparentemente não relacionadas. **Rev. de Economia Agrícola, São Paulo**, v. 57, n. 2, p. 81-98, 2010.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS-FAO. **FAOSTAT**. Disponível em: <<http://www.fao.org/faostat/en/#data>>. Acesso em: 05 de mai. 2020.

ME. Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Estatísticas** Disponível em < <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home> > Acesso em 05 de mai. de 2020.

MELLO, L. M. R. **Atuação do Brasil no Mercado Vitivinícola Mundial**, 2009. Disponível em <<http://www.diadecampo.com.br/zpublisher/materias/Materia.asp?id=21292&secao=Artigos%20Especiais> > Acesso em 19 de mai. de 2020.

\_\_\_\_\_. Vitivinicultura brasileira: Panorama 2018. **Comunicado Técnico**, v. 175, n. 1, p. 6, 2018.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY – OEC. **Statistics**. Disponível em < <https://oec.world/pt/> >. Acesso em: 01 de junho de 2020.

OLIVEIRA, F. V.; PAGLIUCA, L. G.; JULIÃO, L. Uva. **Revista Hortifruti Brasil**, v. 13, n. 140, nov 2014. Disponível em:

< <https://www.hfbrasil.org.br/br/revista/acessar/especial-uva-niagara-toma-espaco-da-uva-fina> >



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

[em-sp.aspx](#)>. Acesso em: 25 de maio de 2020.

OLIVEIRA, J. E. M.; LOPES, P. R.C.; MOREIRA, A.N. Produção integrada no Vale do São Francisco: situação e perspectivas – a produção intergrada de uvas como caso de sucesso. **CONBRAFR – Congresso Brasileiro de Fitossanidade**: SP, Jabotical, p.6, 2011. Disponível em: < <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/38283/1/Eudes-palestras.pdf>>. Acesso em: 22 de maio.

PALMIERI, F. G.; BARBIERI, M. G. Acordo Mercosul-UE deve favorecer competitividade de fruta brasileira. **Revista Hortifruti Brasil**, n. 195, p. 9, Piracicaba – SP, nov. 2019. Disponível em:

< <https://www.hfbrasil.org.br/br/revista/acessar/completo/acordo-mercosul-e-ue-deve-favorecer-competitividade-do-br.aspx> >. Acesso em: 10 de junho de 2020.

\_\_\_\_\_; JULIÃO, L. Especial Frutas: Há espaço para exportar mais à UE?. **Revista Hortifruti Brasil**, n. 163, p. 13, Piracicaba – SP, nov. 2017. Disponível em: <<https://www.hfbrasil.org.br/br/revista/acessar/completo/ha-espaco-para-exportar-mais-a-uniao-europeia.aspx>>. Acesso em: 22 de junho de 2020.

RODRIGUES, J. **Competitividade das exportações brasileiras de frutas para o mercado europeu**. 2012. 107 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração e Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife.

ROENNE, V. V. **O Mercado de Frutas na Alemanha. Embaixada do Brasil na Alemanha**, Setor de Promoção Comercial, Pesquisa de Mercado – PMR. Berlin, 2018. Disponível em:<<https://investexportbrasil.dpr.gov.br/Arquivos/PesquisasMercado/PMR-Alemanha-Frutas-2018.pdf>>. Acesso em: 07 de jul. de 2020.

SILVA, T. J. J.; FERREIRA, M. de O.; LIMA, J. R. F. A competitividade das exportações de manga e uva do Vale Submédio do São Francisco. **Revista de Política Agrícola**, v. 25, n. 4, out/nov/dez. 2016.

THE WORLD BANK. **Goods exports (BoP, current US\$)**. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/BX.GSR.MRCH.CD?view=chart>>. Acesso em: 05 mai. de 2020.



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

VELOSO, A. F.; CORREA, C. C.; LIMA-FILHO, D. O. Desempenho das exportações brasileiras de uva de mesa no período de 1990 a 2005. **Informações Econômicas**, SP, v.39, n.2, fev. 2009.

VITTI, A. **Análise da competitividade exportações brasileiras de frutas selecionadas no mercado internacional**. Tese (Mestrado em economia aplicada). Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2009.

YEATS, A. Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements? **Policy Research Working Paper**, The World Bank, n. 1729, 1997.



OBSERVADR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**O DISTRITO INDUSTRIAL COMO AGENTE DA INOVAÇÃO, NA PERSPECTIVA DA HÉLICE QUÁDRUPLA**

**THE INDUSTRIAL DISTRICT AS AGENT OF INNOVATION, FROM THE PERSPECTIVE OF THE QUADRUPLE HELIX**

Ivete Aparecida PATIAS<sup>1</sup>, Daniel Knebel BAGGIO<sup>2</sup>, Maria Margarete Baccin BRIZOLLA<sup>3</sup>

**Resumo:**

O presente artigo teve como objetivo analisar o Distrito Industrial Felipe Streich de Santa Rosa – RS, o seu papel no desenvolvimento e as formas de relacionamento entre os atores que o compõe, proporcionando a inovação, incluindo a abordagem da Quádrupla Hélice, com a finalidade de instigar e ampliar a inovação e incrementar as ações em distritos industriais. Classifica-se como pesquisa aplicada, de campo, pesquisa qualitativa e descritiva. Foram entrevistados representantes das quatro hélices. Como resultados, constatou-se que o distrito gera economia externa ao promover especializações nos serviços ofertados pelas empresas, também participa do desenvolvimento da cidade de Santa Rosa – RS ao gerar retornos econômicos e sociais. Percebeu-se falta de envolvimento conjunto dos atores. Este estudo contribui ao evidenciar a necessidade dos empresários em inovarem no processo produtivo de suas organizações, implantando elementos da indústria 4.0 e de que para isso devem ampliar a interação entre os atores. A originalidade encontra-se na interação entre a Hélice Quádrupla e os distritos industriais com as contribuições teóricas já existentes. Este trabalho comprova os estudos que afirmam que universidades promovem inovações nas empresas, com suporte do governo e da comunidade, proporcionando o desenvolvimento local e regional.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Regional. Indústria 4.0. Hélice Quádrupla.

**Abstract:**

This article aimed to analyze the Felipe Streich Industrial District of Santa Rosa - RS, its role in the development and the forms of relationship between the actors that compose, providing innovation, including a Quadruple Helix approach, with a use of instigating and expand an innovation and increase as actions in industrial districts. It is classified as applied, field research, qualitative and descriptive research. As a result, see if the district generates foreign economies and promotes specializations in the services offered by companies, it also participates in the development of the city of Santa Rosa - RS to generate economic and social returns. It was noticed a lack of joint involvement of the actors. This study contributed to demonstrate the need for

1 Pós-graduanda do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional da UNIJUÍ; e-mail: [ivetepatias@hotmail.com](mailto:ivetepatias@hotmail.com)

2 Doutor em Contabilidade e Finanças pela Universidad de Zaragoza (2012) e Professor Titular do PPGDR/UNIJUÍ; e-mail: [baggiod@unijui.edu.br](mailto:baggiod@unijui.edu.br)

3 Professora do PPGDR. PPGSAS e do Curso de Ciências Contábeis da UNIJUÍ; Doutora em Ciências Contábeis e Administração; e-mail: [marga.brizolla@unijui.edu.br](mailto:marga.brizolla@unijui.edu.br)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

entrepreneurs to innovate in the production process of their organizations, implementing elements of industry 4.0 and, for that, they must expand the interaction between the actors. The originality is found in the interaction between the Quadruple Helix and industrial districts with already existing theoretical contributions. This work proves the studies that affirm that universities promote innovations in companies, with support from the government and the community, providing local and regional development.

**Keywords:** Regional Development. Industry 4.0. Quadruple helix.

## INTRODUÇÃO

A utilização de conceitos de aglomerados industriais, como os Distritos Industriais, possui grande destaque na literatura. Os pesquisadores ressaltam a importância destes distritos no desenvolvimento local e regional, principalmente pelas externalidades positivas geradas por estas aglomerações, além das sinergias geradas quanto aos aspectos culturais e sociais. (PYKE; BECATTINI; SENGENBERGER, 1990; KRUGMAN, 1998; CASSIOLATO; LASTRES, 2003).

Os Distritos Industriais são uma opção local para os desafios de competitividade diante das mudanças tecnológicas e mercados inovadores. As empresas aglomeradas em torno de um setor produtivo específico, ao compartilharem características comuns e trabalhando em cooperação e interação com os atores envolvidos, aumentam a capacidade produtiva, a difusão de inovações e o aumento da competitividade. (SIQUEIRA, 2010).

As aglomerações de empresas designadas de Distrito Industrial têm como particularidade estarem localizadas em um mesmo espaço geográfico, compostas praticamente de pequenas e médias empresas, fazem parte de um setor industrial, e interagem e se especializam dentro da aglomeração. Existe uma relação de confiança de reciprocidade entre as empresas, o mercado local e a comunidade (MAILLAT, 1998; MOULAERT; SEKIA, 2010).

Cada país, região, possui uma realidade específica, com características próprias quando se pensa em desenvolvimento. Além disso, a diferença é grande entre as cidades, sendo muito importante conhecer a realidade das mesmas, no que se refere aos distritos industriais, sua relação com a inovação e como ocorre esta relação entre a comunidade, a empresa, a universidade, e o governo, chamada de quádrupla hélice.

O objetivo deste estudo reside em analisar o Distrito Industrial Felipe Streich de Santa Rosa – RS, o seu papel no desenvolvimento e as formas de relacionamento entre os atores que o compõe, proporcionando a inovação, incluindo abordagens mais recentes como a Tríplice e Quádrupla Hélice, com a finalidade de instigar e ampliar a inovação e incrementar as ações em distritos



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

industriais.

Uma característica deste distrito industrial é que as pequenas empresas estão envolvidas na fabricação de componentes tanto para as grandes indústrias da região como para outras indústrias localizadas em outras regiões e até mesmo em outros estados, possuindo uma rede de relação entre as mesmas.

Esta pesquisa é importante no que tange a análise do papel dos atores, quer seja o governo, a indústria, a universidade e a comunidade, pensando no distrito industrial, e qual a relação efetiva que ocorre entre estes atores. Com isso proporciona informações aos vários atores, que podem ser utilizados nos demais municípios e regiões onde existem distritos industriais instalados, para promover o desenvolvimento local e regional.

## Metodologia

Levando-se em consideração a finalidade da pesquisa, pode-se definir este trabalho como uma pesquisa aplicada, que no entendimento de Gil (2010) “abrange estudos elaborados com a finalidade de resolver problemas identificados no âmbito das sociedades em que os pesquisadores vivem”. Desta forma, o presente trabalho buscou analisar a contribuição da inovação no Distrito Industrial Felipe Streich e seus reflexos no município de Santa Rosa – RS, incluindo abordagens mais recentes como a Tríplice e Quádrupla Hélice.

Quanto aos procedimentos técnicos classifica-se como pesquisa de campo. Santos e Parra Filho (2012) afirmam que a pesquisa de campo tem como característica observar os fatos tal como ocorrem, por meio de questionários ou entrevistas perante os elementos envolvidos, proporcionando a análise e as conclusões, de acordo com os objetivos definidos. Este estudo é sobre o Distrito Industrial, formado por 20 empresas ligadas ao ramo metal mecânico, além de uma empresa de construção.

No que se refere a abordagem do problema, a pesquisa se caracteriza como qualitativa. Minayo (2007) ressalta que a pesquisa qualitativa trabalha com a vivência, a experiência, a cotidianidade e a compreensão das estruturas e instituições como resultados da ação humana objetivada. Esta pesquisa se classifica como qualitativa, os dados coletados foram analisados de forma interpretativa, com vistas a compreender todos os aspectos relacionados ao objeto estudado, e desta forma, verificar a contribuição do Distrito Industrial.

Pode-se dizer que quanto aos seus objetivos trata-se de um estudo descritivo. Gressler (2004) propõe que a pesquisa descritiva é utilizada para descrever fenômenos presentes, situações atuais e eventos, detectar problemas, confrontar e analisar o que os demais estão desenvolvendo em situações e problemas similares, para esclarecer e utilizar em situações futuras. Com o intuito de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

descrever a percepção dos atores do distrito industrial, quanto ao desenvolvimento e inovação, a pesquisa descritiva é fundamental para o estudo.

A coleta de dados ocorreu a partir de entrevistas semiestruturadas que na compreensão de Marconi e Lakatos (2007) são uma forma de “conversação efetuada face a face, de maneira metódica; proporciona ao entrevistador, verbalmente, a informação necessária”. Para abranger as quatro hélices, as entrevistas para coleta de dados foram realizadas com um representante de uma metalúrgica do distrito, fazendo parte da primeira hélice a Empresa; com um representante do governo municipal, o Secretário de Desenvolvimento Sustentável, sendo a segunda hélice o Governo; com o Gerente de Operações do SENAI, como representante da terceira hélice, a Universidade; e um representante do Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Santa Rosa (SIMMME-SR) como representante da quarta hélice, a Comunidade. As entrevistas foram realizadas no mês de janeiro de 2020.

## Distrito Industrial

Ao longo dos anos 80, uma crescente literatura emergiu examinando os impactos territoriais, em diversas partes do mundo, dos processos de globalização, da integração dos mercados nacionais aos mercados mundiais e das alterações provocadas pela introdução de novos paradigmas tecnológicos. Estudiosos, dentre eles Sengenberger *et al.* (1990), Sengenberger e Pyke (1992); Wolfe (1997), afirmam que estão ocorrendo mudanças mundiais, onde o antigo modelo fordista de acumulação, com predominância de grandes empresas com produção verticalizada, está sendo substituído por um modelo de acumulação flexível, baseado em formas mais descentralizadas de produção e menos dependente da existência de economias de escala. Esses novos sistemas geram oportunidades para o crescimento de pequenas e médias empresas, em regiões industrializadas e nas menos desenvolvidas, ligadas ou controladas por grandes corporações, ou operando de forma independente, atuando em segmento de mercado específico e até mesmo nos mercados das grandes empresas (GALVÃO, 2000).

Os distritos industriais, segundo Pyke, Becattini e Sengenberger (1990), também são definidos por um grande número de firmas envolvidas em vários estágios e em várias vias de produção de um bem homogêneo. Essas novas concepções tornam possível avaliar as sinergias geradas, resultantes não apenas de relações mercantis, mas também de aspectos culturais, sociais e históricos comuns, presentes naquele território (VALE; CASTRO, 2010).

De acordo com Moulaert e Sekia (2010), o Distrito Industrial é caracterizado pela capacidade inovadora de um sistema produtivo geograficamente localizado, constituído por pequenas e médias empresas, de um mesmo setor ou relacionadas. Os autores destacam as múltiplas relações entre as empresas, a comunidade local e o mercado, que se baseiam na confiança e reciprocidade,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

proporcionando a cooperação e a competição local. Desta cooperação, dependência mútua e confiança é proporcionada a inovação e a aprendizagem (MALHEIRO, 2013).

Nesse sentido, Leite (2019) destaca que dentre os efeitos positivos gerados por estas aglomerações industriais está o fato de criar um ambiente industrial propício a inovação, a partir de recursos intangíveis, como a experiência, o conhecimento e a informação, encontrados normalmente nas empresas que fazem parte do distrito.

Segundo Garofoli (1992), um dos autores que estudaram a constituição de modelos endógenos de desenvolvimento, em especial na Itália, entre os modelos de desenvolvimento endógeno os casos mais interessantes e paradigmáticos são aqueles constituídos pelos sistemas de pequenas empresas ou de pequenos empreendimentos em torno de um território (do tipo território-sistema ou distrito industrial). Trata-se de sistemas que produzem verdadeiras “intensificações localizadas” de economias externas, que determinam intensas aglomerações de empresas, fabricando o mesmo produto ou girando em torno de uma produção “típica” (AMARAL FILHO, 2001).

De acordo com Oliveira *et al.* (2016) as aglomerações industriais tendem a ter um melhor resultado aplicando novas tecnologias na produção, atendendo as reivindicações do ambiente, da sociedade e se é vantajoso para a economia do mundo. Para que isso aconteça é necessária a gestão da inovação.

A gestão da inovação é um processo estruturado e contínuo que permite que uma organização preveja novas formas de criar valor e de vislumbrar demandas e tendências sociais e tecnológicas. O processo de inovação vincula a identificação de oportunidades tecnológicas com a identificação de oportunidades sociais e de mercado. Dessa articulação nasce a potencial oportunidade empreendedora. De acordo com o Manual de Orientações Gerais sobre Inovação (GRIZENDI, 2011), a gestão da inovação em uma empresa inclui, frequentemente a gestão do processo de inovação, a gestão da propriedade intelectual, a gestão das oportunidades tecnológicas, a gestão dos recursos para inovação, a gestão da transferência de tecnologia e a gestão das empresas nascentes (*spin-off's*) na própria empresa (CHIBÁS; PANTALEÓN; ROCHA; 2012).

## O modelo de hélice quádrupla

O modelo de Hélice Tríplice foi criado no começo dos anos 1990, a partir do debate internacional sobre a relação da universidade-empresa. O termo Hélice Tríplice foi criado por Henry Etzkowitz com o objetivo de descrever o modelo de inovação baseado na relação entre as instituições Governo-Universidade-Empresa. Neste contexto, de acordo Etzkowitz (2010) a inovação é compreendida como o resultado de experiências nas relações, ciência, tecnologia, pesquisa e desenvolvimento nas universidades, empresa e governo (GOMES; PEREIRA, 2015).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Ao contrário de teorias que destacam o papel do governo ou das empresas de inovação, a hélice tríplice enfatiza a universidade como fonte de empreendedorismo, tecnologia e inovação, assim como a pesquisa crítica, educação e preservação do patrimônio cultural. No século XVIII foi criada a dupla hélice de governo-indústria, com o formato estatista e laissez-faire. A grande transformação da era atual é a inclusão da universidade, por meio da criação e disseminação criativa de novo conhecimento a partir de ideias e tecnologias (POLANYI, 1944). A introdução de um terceiro elemento, de acordo com o autor, media a relação entre os dois elementos (ETZKOWITZ, ZHOU, 2017).

A Universidade tem um importante papel em atuar como propulsora do desenvolvimento econômico e social, indo além do ensino e da pesquisa. A inovação é a que gera essa transformação da universidade, onde a universidade é o ente que tem a possibilidade da pesquisa, solucionando problemas e criando novas possibilidades para os diversos atores. A universidade, por meio da inovação, consegue interagir com as empresas, o governo e a sociedade (AUDY, 2017).

Etzkowitz (1993) descreve que o modelo da hélice tríplice se tornou o modo de promover a inovação. O interesse em gerar empresas inovadoras a partir do apoio das universidades acontece desde o período da Grande Depressão dos EUA, onde estas universidades promoveriam a pesquisa, proporcionando novas tecnologias para as indústrias (BANDEIRA; GUEDES; LÓPEZ-PARRA, 2018).

O papel do governo no modelo da Hélice Tríplice deve ser de intermediador, não controlador, é de garantir que esse modelo funcione bem incluindo os demais representantes para criar e implementar projetos de inovação, promovendo um espaço de consenso (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017).

Nesse sentido, para Fagerberg (2005) em se tratando do papel das empresas “quanto mais elas forem capazes de aprender por meio da interação com fontes externas, maior é o incentivo sobre as outras para seguirem o mesmo caminho. Isso aprimora a capacidade de inovar tanto de empresas individuais quanto dos sistemas econômicos aos quais elas pertencem”, onde Etzkowitz, Mello e Almeida (2005) destacam que a empresa é o local da produção e o principal usuário da inovação (BENCKE *et al.*, 2018). Sendo assim a empresa lidera os processos, por meio das suas demandas práticas.

Santos e Benneworth (2019) afirmam que existem várias formas da Universidade, empresa e governo se relacionarem, dentre elas a cooperação na elaboração de cursos, o trânsito entre funcionários e estudantes, por certo tempo, entre as instituições, e também o fornecimento de recursos e instalações. Essa troca entre os atores pode acontecer com mais de uma forma de cooperação e o nível dessas trocas vai diminuir ou aumentar conforme essas atividades evoluírem



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ou se extinguirem.

Carayannis e Campbell (2009) apresentaram o modelo da Hélice Quádrupla baseado no modelo da Hélice Tríplice, acrescentando a sociedade como a quarta hélice, mais especificamente a ser definida como a base e as culturas tradicionais da sociedade civil associados com os meios de comunicação, indústrias criativas, cultura, valores, estilos de vida, arte, e também a noção de “economia criativa”. Conforme Carayannis, Thorsten e Campbell (2012), enquanto o foco da Hélice Tríplice é a universidade como indutora do conhecimento, a Hélice Quádrupla acrescenta a participação da sociedade civil (MONTILHA, 2018).

Na visão de Carayannis e Campbell (2012) a introdução da quarta hélice se deve na participação do ambiente coletivo de inovação, evidenciando que os atores existentes na Hélice Tríplice encontra-se dentro de um contexto social que não pode ser desprezado, pela suas influências valorativas da cultura, do modo de vida e tendências sociais, até porque é na sociedade que se insere toda a produção humana e, ao mesmo tempo, onde se reflete e é destinatário, perfazendo a democracia do conhecimento e inovação (SUNAKOZAWA, 2018).

Sendo assim, a universidade tem um importante papel a desempenhar no que tange a promoção da inovação e do empreendedorismo, e deve se unir com as empresas e o governo para impulsionar o desenvolvimento econômico e social, destacando que a comunidade deve ser envolvida nesse processo.

## Apresentação e Análise dos Resultados

O município de Santa Rosa – RS está localizado na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Foi emancipado em 1931, criado como uma colônia de imigrantes italianos, alemães e russos. Conta com uma população estimada em 73.254 pessoas em 2019, de acordo com o IBGE (2020), com um PIB per capita em 2017 de R\$ 38.626,76. Possui um parque fabril com significativo volume de indústrias no setor metal mecânico, que se constitui como um importante polo do país voltado para a agricultura com a produção de máquinas, componentes e equipamentos, onde a região noroeste do estado do Rio Grande do Sul é responsável por grande parte da produção de máquinas agrícolas do país, de acordo com o SIMMME-RS (2019).

O distrito industrial conta atualmente com 21 empresas, em sua grande maioria da área metal mecânica, onde produzem componentes e prestam serviços para indústrias, principalmente para as indústrias AGCO e John Deere, além de fabricarem seus próprios produtos. O aglomerado possui uma área de 40 ha, sendo que destas, 5,5 hectares foram ampliadas no ano de 2019.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Uma das externalidades mais importantes percebidas nos sistemas locais de produção, segundo a análise de Porter, se refere a presença de indústrias correlatas e de apoio, uma das economias externas propostas por Marshall (GARCIA, 2006). No que se refere a empresas de apoio, estão instalados no distrito dois restaurantes, que servem como serviço de apoio para as mesmas. O setor de logística se encontra praticamente ao longo da RS 344, bem próximo às empresas, e, portanto, não há necessidade de existir transportadora de cargas dentro do aglomerado. O transporte de funcionários funciona bem, a empresa Toda Hora, responsável pelo transporte, é flexível quanto a alteração de horários dos ônibus, sempre que as empresas necessitam alterar algum horário, colocam ônibus à disposição.

De acordo com Galvão (2000) duas ideias tem aparecido com muita ênfase na literatura teórica e empírica recente: a de firmas flexíveis e inovativas, requisitos necessários para a sobrevivência em um mundo cada vez mais competitivo e exigente em termos de qualidade e variedade dos produtos e de constantes inovações tecnológicas; e o de regiões ágeis e também inovativas definidas como espaços territoriais em que prevalece um ambiente favorável à atração de investimentos e ao desenvolvimento dos negócios. Quanto a afirmação de firmas flexíveis e inovativas, esta se confirma no distrito, pois de acordo com os entrevistados, as empresas que permanecem no distrito são as que além de atender as grandes indústrias buscaram alternativas diferentes, que incluam um produto próprio ao negócio.

Em relação a regiões ágeis e inovativas, esta também é verificada no distrito, pois de acordo com as entrevistas além do que já existe, estão previstas algumas ações que devem alavancar as empresas do aglomerado. Existe a perspectiva da instalação da nova fábrica da Stara em Santa Rosa - RS, e que irá fabricar o produto completo, sendo que hoje a Stara produz parte do produto em Santa Rosa e leva para a cidade de Não Me Toque – RS para a montagem. Essa nova fábrica vai demandar que os metalúrgicos possam prestar serviços terceirizados, agregar mais mão de obra e mais valor. Além disso, o município tem outras ações que não estão diretamente relacionadas com o distrito, porém auxiliam no desenvolvimento do mesmo, como por exemplo estão aprovadas áreas para instalação de um novo frigorífico, e também está aprovada a concessão de uma área para empreendedores investirem em Santa Rosa - RS.

De acordo com Araujo e Lopes (2019) “o governo tem o papel de coordenar, facilitar e prover ações que não seriam supridas de modo adequado pelo setor privado”. O governo municipal descreve que na constituição do distrito industrial, as áreas foram concedidas e doadas, algumas foram adquiridas pelos empresários, áreas lindeiras foram doadas para ampliação de empresas que estão no aglomerado, e em contrapartida os empresários devem fazer a manutenção, e a continuidade da geração de empregos. O governo municipal tem feito alguns esforços para atender o distrito ao longo dos anos, dentre eles ampliou a área em 05 hectares, para ingresso de novos empreendimentos, além de melhorias nos terrenos, para que as empresas ampliassem suas



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

construções.

De acordo com os empresários, quanto a melhorias, o aglomerado necessita de uma melhor infraestrutura, como por exemplo asfaltamento na rua principal, uma identificação do distrito no local de entrada do mesmo, para que as pessoas tenham conhecimento do aglomerado e proporcione uma divulgação do mesmo. O representante do governo municipal descreve que está prevista a execução da obra de asfaltamento da avenida principal do distrito.

Cada metalúrgica tem um foco na área metal mecânica, por exemplo usinagem, torno CNC e convencional, frezamento, soldas, fundição, oxicorte, corte laser e corte plasma, centros de torneamento, tratamento térmico, galvanoplastia, pinturas, entre outras. Essa especialização também se deve aos certificados que cada peça/serviço deve ter. As empresas do distrito possuem várias certificações para atenderem os clientes e estarem de acordo com as normas e também para evoluir nos processos/produtos, dentre elas a ISO 9000 e a certificação do INMETRO.

O empresário representante do SIMMME-RS descreve que “esses serviços de padrão melhor a metalúrgica tem que ter uma porção de certificados, que são as referências, de qualificação de auditorias, eles vêm verificar, são várias auditorias de certificação de ISO, do INMETRO, ou específicas de países como a Alemanha e a Inglaterra”.

Quando perguntados sobre a contratação de serviços terceirizados por parte das metalúrgicas do distrito, os entrevistados descreveram que no início do aglomerado faziam em conjunto, mas atualmente estas contratam serviços de maneira individualizada, de acordo com a necessidade, por exemplo serviços de treinamento, de certificação, ou de manutenção.

O distrito não possui uma associação específica, mas possui um empresário que lidera as negociações com o governo municipal, com entidades, o que traz benefícios para as empresas do aglomerado ao ter um representante. Esse empresário está desde a fase inicial de criação do distrito, e acompanhou toda a história do aglomerado, e o mesmo tem grande representatividade perante os empresários. Esse empresário também é integrante do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável. Além disso, as empresas são associadas ao Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Santa Rosa (SIMMME-RS), que abrange vários municípios, e que realiza reuniões frequentes e é o local onde os empresários do distrito se reúnem para trocar informações. Na questão de cooperação, ela existe no sentido de que uma empresa presta serviço para outra. Em relação à mão-de-obra, existe certa carência de mão-de-obra nas metalúrgicas para cargos qualificados.

Na questão do envolvimento com instituições de ensino, as mesmas são importantes pois treinam/geram mão de obra qualificada para estas empresas. Em relação a qualificação, é própria



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

das empresas, o próprio SIMMMERS, que é o sindicato que representa as empresas, atua nessa linha. Em relação a cooperação com instituição de ensino, as empresas do distrito têm contato com várias instituições, e possui contato com o SENAI, em função dos cursos oferecidos pelo mesmo.

Segundo Chibás, Pantaleón e Rocha (2012), o processo de inovação liga a identificação de oportunidades tecnológicas com a identificação de oportunidades sociais e de mercado. Nesse sentido, de acordo com o entrevistado, o SENAI procura trazer sempre novas tecnologias. Por exemplo, o tema Indústria 4.0 é muito abordado. O SENAI tem trabalhado em Santa Rosa, por exemplo, com cursos de automação em mecatrônica, preparando as pessoas para que elas levem para dentro das empresas um conceito novo, para que sejam preparadas para assimilar novas tecnologias e fazer com que as empresas de Santa Rosa e região consigam colocar no seu processo uma prática que é inovadora, no sentido de aumentar a produtividade, de ter um maior controle da sua produção, e obter mais informação de cada etapa do processo. Isso requer tecnologia, conhecimento em eletrônica, em comunicação de dados, em automações.

No sentido de auxiliar as empresas para se manter no mercado, o SENAI realizou trabalhos de sensibilização com as empresas no sentido de elas buscarem fabricar um produto próprio, por exemplo, para que diversifiquem o seu mix de clientes, e o seu mix de produto, para não ficar em um setor somente, e para não sofrer tanto com as oscilações de mercado/econômicas. Nesse sentido, o SENAI traz especialistas do instituto de inovação, desenvolve projetos, os técnicos do instituto ajudam a empresa a montar o escopo do projeto, encaminham para o órgão de fomento, e em muitos casos buscam subsídio. Em Santa Rosa está se fomentando isso.

Esses serviços são todos pagos e a empresa precisa custear a realização deste trabalho. O valor depende do projeto, alguns com contrato de risco. É o exemplo do sistema *Lean Manufacturing*, onde o SENAI avalia uma linha, se a empresa não tiver por exemplo um aumento “x” de produtividade naquela linha, no final do trabalho a empresa não paga o serviço.

A intenção do SENAI é ter alguns exemplos em Santa Rosa, com o trabalho de *Lean Manufacturing*, por exemplo, que é a base para trazer a implantação de alguns elementos da Indústria 4.0, para que estas empresas realizem o trabalho e a partir delas se possa criar um *case* e mostrar para as demais como foi realizado, e o resultado obtido. Uma estratégia adotada pelo SENAI é uma parceria com a AGCO, essa empresa é uma grande cliente dessas pequenas e médias metalúrgicas, e está sendo negociado a criação de um programa de desenvolvimento de fornecedores, onde um dos itens desse desenvolvimento seria a implantação do *Lean Manufacturing* nas empresas.

Essas grandes empresas, que são as grandes compradoras da área metal mecânica citam frequentemente que atualmente existe escassez de fornecedor de itens de tecnologia mais



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

complexa, não somente de componentes/peças, mas itens eletrônicos, por exemplo, que não se consegue comprar na região de Santa Rosa, por que não existe fornecedor. Tudo é adquirido de outras regiões, ou é da região central do país, de São Paulo, ou é importado. Portanto é uma oportunidade que pode ser aproveitada.

Em se tratando da prefeitura, a mesma está em dia com suas obrigações, está organizada, com diversas políticas públicas, tanto no desenvolvimento como na saúde. A educação é forte no município, contanto com universidade, faculdades, instituto federal, além das escolas municipais e estaduais, e existem ações como passe livre a todos os alunos do município. A cidade tem atrações artísticas e eventos semanais, possui uma variedade na área gastronômica, e áreas de lazer desenvolvidas.

Além disso, os representantes das metalúrgicas participam de várias entidades, sindicatos como SIMMME-RS, associações, conselhos, e com isso tem possibilidade de manifestação perante as decisões tomadas no município.

## *Análise e Discussão dos Resultados*

Baseado no conceito da quádrupla hélice e das entrevistas foi possível analisar as ações dos atores quanto a inovação e ao desenvolvimento. A partir do que foi apresentado na entrevista com a empresa do distrito, a primeira hélice, permanecem no mercado as empresas que fabricam um produto próprio, não dependendo somente do serviço terceirizado. Entre as empresas a cooperação ainda tem que ser melhorada, e falta uma maior aproximação entre as instituições de ensino com as empresas do distrito. Conforme Cardoso *et al* (2018) a universidade deve ampliar a cooperação com as empresas, por meio de políticas institucionais que reduzam os prazos dos processos e burocracia, para ampliar a interação e promover pesquisas aplicadas proporcionando a cooperação entre os atores.

De acordo com Pyke, Becattini e Sengenberger (1990), além das relações mercantis, os distritos industriais promovem os aspectos culturais, sociais e históricos comuns, presentes naquele território. No momento que este distrito industrial de Santa Rosa, por meio de suas empresas envolve muitos trabalhadores, pessoal de serviço terceirizado, transportadoras, restaurantes, além do espírito de comunidade e voluntariado, faz com que a área de cultura e lazer seja promovida na cidade.

Em relação a segunda hélice, o governo municipal vem cumprindo seu papel dentro da hélice quádrupla, conforme o que rege a função do governo de acordo com Fonseca (2001), que é o de fornecer os incentivos à produção e utilização de ideias, gerando um ambiente político, econômico e institucional que estimule as empresas a investir em ciência, tecnologia, pesquisa e



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

desenvolvimento. No entanto essa participação do município pode estar aquém das necessidades das empresas, porém percebe-se que não cabe somente ao governo municipal, existindo também outras esferas governamentais que devam promover estes incentivos. Além disso, alguns esforços por parte do governo, como as articulações com outras empresas e indústrias ainda surtirão resultados.

Em relação a mão de obra, o governo analisa de uma maneira geral e acredita que exista mão de obra suficiente para atender as atuais e futuras demandas, por outro lado o empresariado constata que falta mão de obra qualificada. Percebe-se aí a importância da relação mais afinada entre os atores, para que conheçam os problemas, dimensionem e os solucionem.

A entrevista com o SENAI, a terceira hélice, proporciona a dimensão da importância da universidade ou instituição de ensino no contexto da hélice quádrupla ao revelar que as empresas necessitam de uma tecnologia mais avançada e por consequência seus processos também devem ser aprimorados. A instituição oferece esse serviço, porém o empresariado ainda não está convencido disso. Para que isso ocorra o empresariado terá que quebrar paradigmas e mudar seus conceitos, mesmo que esse processo seja de forma gradual.

A universidade é propulsora do desenvolvimento econômico e social, ela promove a inovação, solucionando problemas e criando novas possibilidades para os atores. A universidade, por meio da inovação, consegue interagir com as empresas, o governo e a sociedade (AUDY, 2017). No que se refere as novas possibilidades, o SENAI atuou para que as empresas fabricassem um produto próprio.

Um ponto que se destacou na entrevista foi a questão da competição das empresas do distrito em relação a de outros locais no atendimento aos serviços das principais indústrias. Uma das alternativas é investir em produtos com maior complexidade tecnológica, investindo em tecnologia de produção. Nesse sentido denota-se que o SENAI faz parcerias com as indústrias para promover o desenvolvimento dos fornecedores, no caso as metalúrgicas.

Quanto a quarta hélice, o SIMMME-RS, estão os empresários das metalúrgicas do distrito que também fazem parte do sindicato. Com isso participam das decisões municipais, pois o SIMMME-RS representa as empresas do setor metal mecânico e proporciona a manifestação por parte das empresas do distrito. Isso vem ao encontro da hélice quádrupla, que é a participação da sociedade civil, na promoção do desenvolvimento econômico e social, de acordo com Carayannis e Campbell (2012).

A partir das entrevistas pode-se denotar a importância das empresas de Santa Rosa na produção de máquinas agrícolas, inclusive as empresas do distrito industrial, no que tange a geração de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

empregos, melhorias na educação, saúde e qualidade de vida dos cidadãos. Porém percebe-se que o distrito carece de ações conjuntas com o envolvimento de todos os atores nos projetos. Nota-se que a maioria das ações são isoladas ou envolvem somente alguns atores. Os participantes das quatro hélices precisam se articular de forma mais efetiva para que as empresas continuem e os resultados sociais sejam mantidos e ampliados.

## Considerações Finais

Este estudo analisa o papel do Distrito Industrial Felipe Streich, no desenvolvimento de Santa Rosa - RS e as formas de relacionamento entre os atores que o compõe, visando a inovação, sob a abordagem da Quádrupla Hélice.

Um dos objetivos dos distritos industriais é gerar economia externa. Constatou-se que no Distrito Industrial de Santa Rosa – RS as empresas se especializaram ao longo dos anos, cada uma com tipos específicos de serviço, e se instalaram no município várias instituições de ensino para dar apoio a estas empresas, proporcionando o treinamento específico para as metalúrgicas, ocorrendo assim a economia externa.

Em relação ao desenvolvimento local e regional verificou-se que é inegável a participação das empresas do distrito no desenvolvimento da cidade de Santa Rosa – RS, desde a geração de empregos, renda, e proporcionando que a educação avance no caminho de conceitos como a indústria 4.0, assim como na participação dos colaboradores das empresas na área social e cultural da cidade.

Foi possível evidenciar por meio das entrevistas que os parceiros das empresas estão buscando alternativas para que estas empresas se desenvolvam, como o governo municipal, por meio de algumas melhorias estruturais do distrito, na atração de novas empresas/indústrias por meio de benefícios fiscais, alavancando a produção das metalúrgicas. Assim como a instituição de ensino SENAI se empenha em trazer cursos atualizados, modelos de gestão como o *Lean Manufacturing*, e disponibiliza técnicas e profissionais para atender as empresas.

Conclui-se que ainda falta maior interação e união dos atores para trabalharem em um projeto comum, no caso do Distrito Industrial, para que atendam os objetivos da hélice quádrupla, no sentido da inovação e do desenvolvimento local e regional.

Cabe destacar medidas de melhoria para a inovação e o desenvolvimento nas empresas do distrito, como a utilização de novas tecnologias de produção e inovação em processos. Para isso é necessário ampliar a interação entre os entes, promovendo reuniões específicas com os grupos do distrito, para discussão e maior integração, assim como ampliar os treinamentos e as visitas técnicas, promovendo a disseminação do que está sendo realizado no campo educacional, além de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

observar exemplos de empresas locais e de outras regiões. Deve ocorrer uma oferta de laboratórios e profissionais por parte das instituições de ensino para que as empresas possam usufruir e testar novos produtos, promovendo assim a inovação. As empresas devem procurar esta cooperação com o governo e as instituições de ensino para elaborar projetos em busca de recursos financeiros para investimentos, assim como as instituições de ensino devem se reformular para se adaptar às necessidades das empresas e ampliar seus objetivos de ensino, pesquisa e extensão.

Este estudo limitou-se a realizar uma pesquisa qualitativa, com um representante de cada modelo da hélice, ou seja, atores da empresa-governo-universidade-comunidade.

Ao concluir este estudo sugere-se para estudos futuros que se pesquise o polo metal mecânico de Santa Rosa, as empresas de sua abrangência, para realizar um estudo mais amplo na questão de investimentos em projetos e aplicação de novas tecnologias de produção.

## Referências

AMARAL FILHO, J. DO. A Endogeneização No Desenvolvimento Econômico Regional E Local. **Planejamento e Políticas Públicas** (IPEA), v. 23, p. 261–286, 2001.

ARAUJO, V. LOPES, A.L.C. Análise Comparativa dos Clusters de Empresas de Tecnologia da Informação de São Paulo, Campinas e Recife. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 2, p. 233-251, maio-agosto, 2019.

AUDY, J. L. N. A inovação, o desenvolvimento e o papel da Universidade. **Estudos Avançados**, v.31 n.90, p.75-87, 2017. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/137885/133471>>. Acesso em 11/04/2020.

BANDEIRA, M.L.; GUEDES, C.A.M.; LÓPEZ-PARRA, M.F. *Development and territory: potentialities of the Yachay city of knowledge in Ecuador*. **R. bras. Planej. Desenv., Curitiba**, v. 7, n. 4, p. 495-515, set./dez. 2018.

BENCKE, F.F. *et al.* A tríplice hélice e a construção de ambientes de inovação. O Caso da incubadora tecnológica de Luzerena/SC. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí. Ano 16, n. 43, abr./jun. 2018.

CARAYANNIS, E. G.; CAMPBELL, D.F.J. ‘Mode 3’ and ‘Quadruple Helix’: toward a 21st century fractal innovation ecosystem. **International Journal of Technology Management**. v. 46,



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

nº. 3-4, p. 201-234, 2009.

CARAYANNIS, E. G.; CAMPBELL, D. F. J. Mode 3 knowledge production: quadruple helix innovation systems 21st-century democracy, innovation, and entrepreneurship for development. Heidelberg: **Springer**, 2012.

CARAYANNIS, E. G. THORSTEN, B. D. CAMPBELL, D. FJ. The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation. **Journal of Innovation and Entrepreneurship**. Springer: 2012. Disponível em: <https://innovation-entrepreneurship.springeropen.com/articles/10.1186/2192-5372-1-2>. Acesso: 09 jan. 2020.

CARDOSO, M.G. *et al.* Fatores facilitadores e restritivos à cooperação universidade e empresa: o caso UDESC. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí. Ano 16, n. 45, out./dez. 2018

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. **Sebrae**, 2003.

CHIBÁS, F.; PANTALEÓN, E.; ROCHA, T. Gestão da Inovação e da Criatividade hoje: Apontes e Reflexões/Management of innovation and creativity today: Reflections. **HOLOS**, v. 29, n. 3, p. 15–26, 2012.

ETZKOWITZ, H. Enterprises from Science: The Origins of Science-based Regional Economic Development. *Minerva*, vol. 31, n. 3, pp. 326-360, 1993.

ETZKOWITZ, H. Hélice Tríplice: metáfora dos anos 90 descreve bem o mais sustentável modelo de sistema de inovação. *Revista Conhecimento e Inovação, Campinas*, v. 6, n. 1, 2010. Entrevista concedida a Luciano Valente.

ETZKOWITZ, H.; MELLO, J. M. C.; ALMEIDA, M. Towards “meta innovation” in Brazil: The evolution of the incubator and the emergence of a triple helix. **Research Policy**, n. 34, p. 411-424, 2005.

ETZKOWITZ, H.; ZHOU, C. Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 90, p. 23-48, 2017.

FAGERBERG, J. Innovation: A guide to the literature. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D. C.; NELSON, R. R. (Ed.). **The Oxford Handbook of Innovation**. New York: Oxford University



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Press Inc., 2005.

FONSECA, R. Inovação tecnológica e o papel do governo. **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 13, p. 64-79, dezembro 2001.

GALVÃO, O.J.A. 'Clusters' e Distritos Industriais: Estudos de casos em países selecionados e implicação de política. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.21, 2000.

GARCIA, R. Economias externas e vantagens competitivas dos produtores em sistemas locais de produção: as visões de Marshall, Krugman e Porter. **Ensaio FEE**, 2006.

GAROFOLI, G. "Les systèmes de petites entreprises: un cas paradigmatique de développement endogène". In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Orgs.). **Les régions qui gagnent**. Paris, 1992.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, M. A S.; PEREIRA, F. E. C. **Hélice Tríplice**: um ensaio teórico sobre a relação universidade-empresa-governo em busca da inovação. p. 136–155, 2015.

GRESSLER, L. A. **Introdução à pesquisa**: projetos e relatórios. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

GRIZENDI, E. (2011). Manual de orientações gerais sobre inovação. [Brasília, DF]: Ministério das Relações Exteriores. Departamento de Promoção Comercial e Investimentos. Divisão de Programas de Promoção Comercial. Disponível em: [http://www.creativante.com.br/download/MANUALDAINOVACAO.pdf](http://http://www.creativante.com.br/download/MANUALDAINOVACAO.pdf). Acesso em: 17 jan. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-rosa/panorama>. Acesso em: 22/01/2020.

KRUGMAN, P. **Development, geography and economic theory**. Massachusetts: M.I.T., 1998.

LEITE, E.D. **Análisis de la transmisión del conocimiento entre los operarios del distrito industrial: un estudio comparativo entre Brasil y España**. 2019. Tese (Doutorado em Administração) - Universitat Jaume I e Universidade de Brasília. Castelló de la Plana, 2019.

MAILLAT, D. From the industrial district to the innovative milieu: Contribution to na analysis of territorialized productive organizations. **Recherches Economiques de Louvain**, 64(1), pp. 111-129. 1998.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

MALHEIRO, Manuel L.M. **A problemática da inovação territorial**. 2013. Dissertação (Mestrado em Economia e Políticas Públicas) – Instituto Universitário Lisboa, Portugal, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MONTILHA, H. F. D. **Proposta de consolidação do Ecossistema de Inovação Da Região do Baixo Acre: Percorso histórico e novos cenários para a inovação e desenvolvimento sustentável**. 2018. Dissertação. (Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação). Universidade de Brasília. Brasília. 2018.

MOULAERT, Frank.; SEKIA, Farid. Territorial Innovation Models: A Critical Survey. **Regional Studies**. 37:3, 289-302, 2010.

OLIVEIRA, M.R. *et al.* Perfil das estratégias de inovação das empresas do setor alimentício: Um estudo amostral no município de Ponta Grossa/PR. **R. bras. Planej. Desenv., Curitiba, v. 5, n. 1, p. 49-66, jan./abr. 2016.**

POLANYI, K. *The great transformation: the political and economic origins of our time*. New York: Farrar & Rinehart, 1944.

PYKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENBERGER, W. **Industrial districts and inter-firms cooperation in Italy**. Geneve: International Institute for Labor and Studies, 1990.

SANTOS, E.F.; BENNEWORTH P. Interação Universidade-Empresa: características identificadas na literatura e a colaboração regional da Universidade de Twente. **RASI**, Volta Redonda/RJ, v. 5, n. 2, pp. 115-143, mai./ago. 2019.

SANTOS, J.A.; PARRA FILHO, D. **Metodologia científica**. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SENGENBERGER, W. e PYKE, F. (Eds.) **Industrial Districts and Local Economic Regeneration**. International Labour Institute for Labour Studies, ILO, Geneva. 1992.



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SENGENBERGER W. *et al.* **The Re-Emergence of Small Enterprises** - Industrial Restructuring in Industrialised Countries. Institute for Labour Studies, ILO, Geneva. 1990.

SIMMME-RS. Polo Metal Mecânico de Santa Rosa. 2019. 20 slides.

SIQUEIRA, S.S. **A importância dos arranjos produtivos locais para o desenvolvimento local: o caso da aglomeração produtiva apícola no município de Picos - Piauí.** 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual Paulista. Rio Claro. 2010.

SUNAKOZAWA, L.F.J. **Ambiente de inovação, parque tecnológico e desenvolvimento territorial em Mato Grosso do Sul: Potencialidades, desafios e convergências de um processo em construção na UCDB.** 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local) - Universidade Católica Dom Bosco. Campo Grande. 2018.

VALE, G. M. V.; CASTRO, J. M. Clusters , Arranjos Produtivos Locais , Distritos Industriais : Reflexões sobre Aglomerações Produtivas Clusters , Local Productive and Innovative Systems , Industrial Districts : Foundations of Regional Agglomeration Studies. **Análise Econômica**, v. 53, p. 81–97, 2010.

WOLFE, D. A. **The Emergence of the Region State.** University of Toronto (Draft). Department of Political Science, 1997.



OBSERVADR







**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES INFORMAIS: O CASO DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL – RS/BRASIL**

**INFORMAL FAMILY AGROINDUSTRIES: THE CASE OF THE MUNICIPALITY OF SANTA CRUZ DO SUL - RS / BRAZIL**

Jaime Miguel Weber<sup>1</sup>

**Resumo:**

Este artigo teve por intuito analisar as condições concretas e contextuais que influenciam os agricultores familiares a “apostar” na informalidade dos processos agroindustriais. A agricultura familiar tem sido desafiada constantemente para se manter presente e atuante no território, num cenário global de forte tendência à especialização das atividades agropecuárias. Uma das alternativas que vem sendo desenvolvida ao longo da história é o processamento de matérias-primas, especialmente de alimentos, que se constitui a partir do saber-fazer transmitido de geração a geração entre os agricultores familiares. Para a efetivação empírica desta pesquisa foi considerado o território de Santa Cruz do Sul. A pesquisa utilizou como método os pressupostos teóricos enraizados nas bases do materialismo histórico dialético. Desta forma, assinala conflitos e contradições das atividades informais de processamento de alimentos como uma relevante referência sociocultural e econômica para o território. Ademais, faz uma análise das exigências sanitárias e as tradições de produção, processamento, consumo e comercialização de alimentos. Foi possível verificar que a informalidade das agroindústrias familiares não é simplesmente uma situação transitória, como é apontada em alguns estudos. O que dá sustentabilidade, autonomia e viabilidade é o sistema de produção, de processamento da matéria prima e a comercialização diversificada, como estratégias de produção e reprodução das famílias. No contexto dessa pesquisa, a informalidade se apresenta como resistência. Ela se manifesta como um fator de reflexão frente às transformações provocadas pelos mecanismos globais de dominação.

**Palavras-chave:** Agroindústrias Familiares Informais. Agricultura familiar. Feiras rurais. Legislação para agroindústrias.

**Abstract:**

Its purpose was to analyze the concrete and contextual conditions that influence family farmers to "bet" on the informality of agriculture industry processes. Family farming has been constantly challenged to remain present and active in the territory, amidst a global scenario strongly inclined towards specialization of agricultural activities. One alternative that has been developed throughout history is the processing of raw materials, especially foods, which consists of the know how transmitted throughout the generations among family farmers. For the empiric confirmation

<sup>1</sup> Engenheiro Agrônomo (UFPEL). Possui pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela universidade Federal do Rio de Janeiro - CPDA/UFRJ. Mestre e doutorando em Desenvolvimento Regional – PPGDR/UNISC; e-mail: [jaimeweber1@hotmail.com](mailto:jaimeweber1@hotmail.com)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

of this research, the territory of Santa Cruz do Sul was contemplated. The method used in the research consists of the theoretical assumptions rooted in the base of dialectic historical materialism. Thus, it presents conflicts and contradictions regarding informal foods processing activities as a relevant sociocultural and economical reference for the territory. Moreover, it analyzes the sanitary demands and the production traditions, processing, consumption and commercialization of foods in short commodity chains. It was found that the informality in family agriculture industries is not simply a transitory situation, as per a few studies. It is the system of diversified production, processing of raw materials and commercialization that provides sustainability, as families' strategies of production and reproduction. In the context of this research, informality presents itself as resistance. It manifests as a factor to be thought over, in the face of the transformations caused by the global domination mechanisms.

**Keywords:** Informal family agriculture industries. Family Farming. Rural fairs. Legislation for agriculture industries.

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa teve por intuito analisar a dinâmica da informalidade das agroindústrias familiares no contexto do território. A delimitação espacial levou em conta as questões inerentes à agroindústria familiar informal, e ao seu espaço empírico de convivência, de contradições, de conflitos e de desafios.

Nesta pesquisa a agricultura familiar é entendida como uma categoria social de produção, inserida e reconhecida pela sociedade por suas contribuições materiais e imateriais. A agricultura familiar tem sido aventada em muitos estudos como elemento de análise em função das consequências dos processos de reestruturação capitalista e da globalização dos mercados e a forte vulnerabilidade econômica e social a que vem sendo submetida.

Buscou-se compreender as estratégias sociais, econômicas e culturais, os significados, as motivações, as condições concretas e contextuais que influenciam os agricultores familiares a “apostarem” na informalidade de suas agroindustriais. Desse modo, a opção de recorte territorial desta pesquisa foi a partir das experiências de Agroindústrias Familiares Rurais Informais existentes no território de Santa Cruz do Sul, região do Vale do Rio Pardo, que se localiza na região Centro Oriental do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil.

As reflexões sobre a qualidade dos alimentos têm se tornado cada vez mais frequentes no cenário nacional e internacional, porque a alimentação tem uma relação direta com o bem-estar e a saúde das pessoas e possui relação direta com o desenvolvimento dos territórios.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Nas últimas décadas, especialmente após os anos de 1990, estas atividades passaram a ter uma importância socioeconômica maior para as famílias, e também para as economias locais, especialmente pela forma descentralizada como se organizam. Segundo Kalnin (2004), foi a partir dos anos 1990 que os projetos de promoção da agricultura familiar passaram a apostar na implantação de agroindústrias como possibilidade de alternativa de renda e emprego, e melhoria das condições de vida dos agricultores.

A opção pela informalidade como prioridade para esta pesquisa justifica-se na medida em que se busca compreender esse universo que é tão significativo, ou seja, mais de 60% das agroindústrias existentes no território rural de Santa Cruz do Sul/RS são informais, e de certa forma invisíveis aos olhos do capital.

A pesquisa apontou que a palavra informalidade já se apresenta com certo prejulgamento por não atender as obrigações formais para essas atividades. E esse prejulgamento parece ter levado esse tipo de atividade para uma “visível invisibilidade”.

Buscar a compreensão do território em seu processo social e histórico, e com a relativização da concepção científica convencional e da racionalidade das legislações, tem se apresentado como uma temática e prática contraditória para vários atores imbricados nesses processos de desenvolvimento. É nesse contexto que se associa a reflexão sobre a alimentação e a qualidade dos alimentos, numa perspectiva de conexão humana recriada entre os agricultores, os consumidores e as instituições.

O ato de se alimentar vai muito além da satisfação fisiológica, envolve crenças, costumes, tradições culturais; isto é conhecimento construído, trata-se de um saber-fazer que se aprimora ao longo dos tempos e mantém ou apura determinados atributos peculiares para cada tipo de alimento. Por isso, essa pesquisa se propôs a aprofundar a reflexão a partir de dados obtidos diretamente das Agroindústrias Familiares Informais, das organizações sociais e das instituições, para analisar as lógicas históricas e as questões que estão envolvidas nessa prática de resistência permeada por contradições pouco debatidas.

Utilizou-se como método de análise os pressupostos teóricos enraizados nas bases do materialismo histórico dialético como referência de análise e interpretação dos processos históricos de produção da agricultura familiar e seus conflitos sociais.

## A AGRICULTURA FAMILIAR E A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS

Este capítulo aborda conceitos e caracterizações que fazem parte da reflexão desta pesquisa, buscando contribuir no entendimento do contexto da produção de alimentos, suas contradições, e as relações de poder que estão imbricadas em distintos cenários, com o olhar centrado na



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

agricultura familiar e suas atividades de processamento informal.

Para Santos (2003, p. 93), “[...] o território é usado a partir de seus acréscimos de ciência e técnica, e tais características o definem como um novo meio geográfico”. Nesse contexto, muitos sistemas de produção inerentes à agricultura familiar foram sendo desestruturados e componentes dos recursos naturais foram se degradando e comprometendo, em parte, as economias e os saberes locais. Essas práticas compõem um legado de conhecimento identificado por muitos autores como o saber-fazer. Brandão (2015, p. 16) identifica como conhecimento tradicional que se constitui num amplo indicador do nível de evolução cultural do homem com o ambiente, e a geração de conhecimento acontece através dessa interação com base em processos sucessivos e dinâmicos. Nesse sentido, a agroindústria informal possui uma relação com o conhecimento tradicional e traz à tona a possibilidade e a necessidade de se buscar um diálogo de igual para igual, entre os atores sociais. Na agricultura, a prática da informalidade possui uma gama de experiências que foram se constituindo empiricamente à margem dos processos formais das relações campo-cidade.

Foi em meados de 1970 que o termo *setor informal* passou a ser visualizado de forma mais analítica. Para Theodoro (2000), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) é que passou a tratar o conceito de setor informal como um novo instrumento explicativo para uma prática secular, que consistia em atividades econômicas de baixa produtividade e que se desenvolviam sem atender os preceitos legais, ocupando espaços marginais do mercado.

O recorte municipal de Santa Cruz do Sul/RS, nesta pesquisa, caracteriza-se como um território, porque apresenta enredamentos permeados por relações de poder erigidas ao longo do tempo. Para SANTOS (2004), o território é a expressão daquilo que é criado pelo homem:

O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. (SANTOS, 2004, p. 47).

A análise de agroindústrias informais deste território é a busca pelo entendimento desses agricultores que optam pela informalidade de suas atividades de processamento de alimentos e que não são “reconhecidos” por não se submeterem a uma legislação que não lhes convêm. Para Weisheimer (2013), a invisibilidade, do ponto de vista social, refere-se a circunstâncias em que determinados sujeitos se encontram imperceptíveis ou invisíveis nas relações sociais de seu território, como uma ação social que sugere não ver o outro, a sua existência social e o que se relaciona a essa existência.

Assim, fica evidente que há um conjunto de questões a serem equacionadas que se desdobram em conflitos e contradições que foram sendo analisadas na pesquisa de campo.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## A Agroindústria Familiar: uma estratégia de resistência

Com frequência, os agricultores familiares recorrem a práticas de processamento de produtos a fim de agregar valor a sua produção. Segundo a base de dados do Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF), em 2013 estavam cadastradas 1.439 agroindústrias familiares no Rio Grande do Sul. Essas atividades de processamento, normalmente passam a ter uma relação com as entidades e instituições, para o suporte burocrático ou para assessoria técnica. Gazolla (2009) comenta sobre a carência de motivação que as organizações de agricultores têm em relação às instituições formais, considerando que muitas dessas organizações de agricultores optam pela informalidade, enquanto que as instituições formais buscam integrar essas organizações aos padrões formais para o processamento de alimentos.

Nesta pesquisa, as agroindústrias que não estão totalmente de acordo com os preceitos legais são identificadas como informais. Para Wilkinson e Mior (1999), é necessário fazer uma distinção entre o informal e o ilegal pelo fato de seus produtos não serem proibidos. Compreender a informalidade dessas atividades, a partir das limitações e contradições existentes entre os agricultores, organizações e instituições formais, torna-se relevante no sentido de entender as tendências e possibilidades futuras da agricultura familiar, numa perspectiva de desenvolvimento regional.

Para Schneider (2010, p. 121), a transformação nas unidades produtivas está relacionada ao conjunto de estratégias que interferem em aumento ou diminuição do grau de dependência aos mercados:

Não obstante, o que faz com que as unidades produtivas se transformem em um ou outro modo ou direção é o conjunto de estratégias, ações e reações que os membros que as integram forem capazes de articular e colocar em prática. Essas estratégias relacionam-se às mudanças nos processos de trabalho, investimentos de capital, ciclo produtivo, reprodução do grupo familiar, e mesmo ao universo de relações sociais prioritárias, criando alternativas que se refletem em aumento ou diminuição do grau de dependência aos mercados.

Nesse sentido, as pequenas agroindústrias têm se tornado uma importante estratégia para a agricultura familiar. Para Gazolla (2009), os pequenos empreendimentos agroindustriais têm uma importância crescente em algumas regiões onde predomina a agricultura familiar. No entanto, existe um conjunto de barreiras legais, como aponta Guimarães (2001), ao considerar que as normativas sanitárias apresentam uma série de empecilhos, e que se pode notar pelo elevado percentual de informalidade desse setor.

Atualmente, segundo informações da Emater, o número de agroindústrias familiares que estão cadastradas no PEAF/RS ultrapassa a 3.500, e pouco mais de 1.500 dessas agroindústrias estão



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

formalizadas. Isso demonstra a importância de se analisar esse cenário, os seus significados, as suas contradições e motivações.

A agricultura familiar possui uma relação direta com o tema das políticas públicas de Estado e de governo. A criação e implantação do SUASA (Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Animal), a partir de 2006, e no Rio Grande do Sul em 2011, com a aprovação da Lei de criação do SUSAF (Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte), regulamentada em 2012. Estes dois sistemas, SUASA e SUSAF, estabelecem a base legal para os municípios que queiram implantar a equivalência sanitária dos serviços de inspeção municipal (SIM), possibilitando a comercialização dos produtos para além das fronteiras municipais.

Dessa forma, esses sistemas se apresentam como modelos “legitimados pela sociedade”, sem apresentar uma alternativa de coexistência para situações que não estão contempladas nesses modelos tradicionais. Para Setton (2002, p. 69), “a coexistência pode se configurar em um campo híbrido e diversificado de códigos e arquétipos identitários, consolidando-se num processo de socialização moderna baseado em variados padrões de referência”.

A abrangência e a importância deste tema também despertam interesse para os organismos internacionais. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) alerta que a fome, a obesidade e outras formas de má nutrição seguirão aumentando se não houver uma mudança profunda nos sistemas alimentares. Nesse sentido, a agricultura familiar está em consonância com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados com os temas da fome, água, energia, clima, entre outros.

Portanto, o foco dessa pesquisa buscou elementos teóricos sobre a temática da alimentação para subsidiar a reflexão sobre as contradições existentes nos modelos em curso na sociedade, e situações empíricas referenciadas em práticas concretas vivenciadas por agricultores familiares do território de Santa Cruz do Sul/RS.

## **DINÂMICAS INFORMAIS DAS AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES NO TERRITÓRIO DE SANTA CRUZ DO SUL**

Santa Cruz do sul está localizado no centro do Estado, à 155 km de Porto Alegre. Segundo dados do IBGE (2017), a área de unidade territorial do município é de 733,409 km<sup>2</sup>. A estimativa populacional para o ano de 2019 era ultrapassar 130 mil pessoas.

De acordo com informações da Secretaria de Agricultura, o município conta com 06 agroindústrias e 02 associações formalizadas que comercializam seus produtos nas feiras do município. Além dessas, há mais 07 agroindústrias certificadas no município que não comercializam seus produtos nas feiras. Atualmente, o município conta com aproximadamente 22 agroindústrias informais que



OBSERVADR

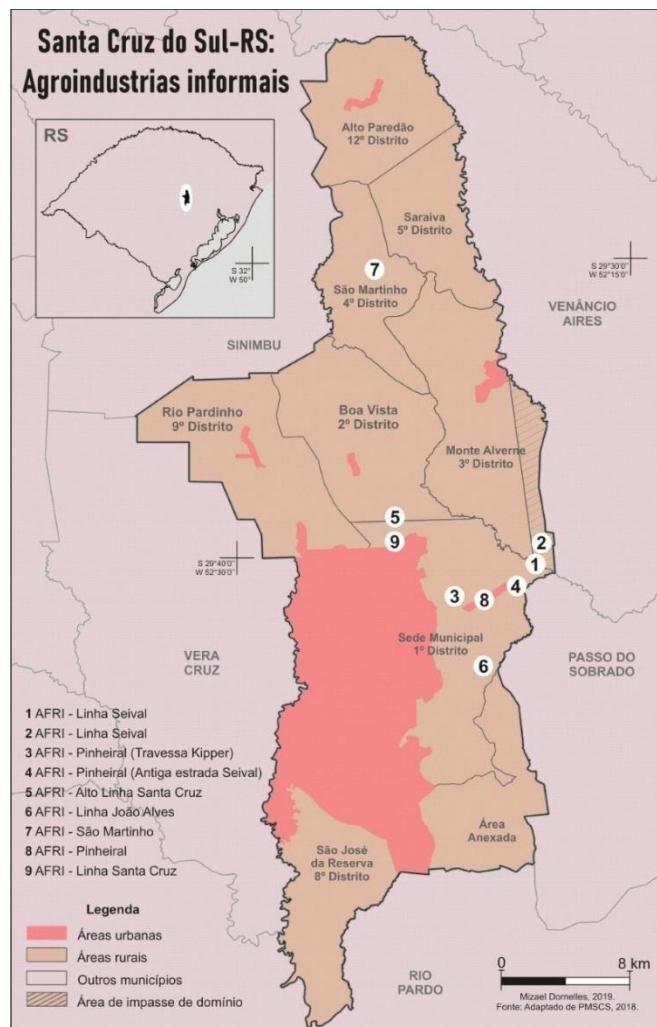




comercializam nas feiras, e mais 04 que não comercializam nas feiras. Considerando apenas as agroindústrias e associações que possuem algum tipo de vínculo com o município, percebe-se que de um total de 41 agroindústrias, mais da metade não estão formalizadas.

Assim, a informalidade do processamento de alimentos será analisada a partir da análise das entrevistas realizadas com os agricultores familiares informais e para preservar a identidade serão utilizadas as siglas **ARFI** e **E** numeradas, para identificar os agricultores e os representantes das instituições entrevistadas, respectivamente.

**Figura - Identificação das agroindústrias informais pesquisadas**



Fonte: Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, 2015. Elaboração/adaptação: WEBER (2019).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Para além dos aspectos econômicos das AFRIs, essas experiências representam um exercício de gestão autônoma com participação na economia local e contribuem para o desenvolvimento do território. Para Schumpeter (1997), o significado do processo econômico como o funcionamento de seu mecanismo ou organismo em um dado estágio de desenvolvimento pode ter distintos motivos e significados:

A atividade econômica pode ter qualquer motivo, até mesmo espiritual, mas seu significado é sempre a satisfação de necessidades. Daí a importância fundamental desses conceitos e proposições que derivamos do fato das necessidades, sendo o primeiro deles o conceito de utilidade e seu derivado, o de utilidade marginal, ou, para usar um termo mais moderno, o “coeficiente de escolha” (SCHUMPETER, 1997. p. 29).

Dessa forma, a satisfação de necessidades nesse tipo de atividade econômica transcende os aspectos mercadológicos. Os aspectos socioculturais se manifestam a partir das relações de pertencimento e de protagonismo estabelecidas neste espaço.

A aproximação com essas agroindústrias aconteceu a partir das feiras rurais. O primeiro passo foi a observação das atividades para entender a dinâmica da comercialização. O segundo passo foi a aproximação através de conversas informais. Foi a fase mais delicada porque a informalidade cria certa situação de desconforto. Os agendamentos e as entrevistas aconteceram de forma aleatória com os agricultores, através de visitas nas propriedades.

As entrevistas foram efetivadas através de um roteiro para conhecer melhor a realidade e os motivos que justificam a permanência na informalidade. Para as entidades privadas e instituições públicas, foram de priorizadas aquelas que possuem maior aproximação com os agricultores e com as feiras rurais e a busca maior foi em relação às alegações confusas e contraditórias que levam as instituições a “pressionar” as AFRIs para formalização.

As entrevistas revelaram que há relevância na participação da família no processo de manutenção dessas agroindústrias, com gestão compartilhada. Tais características são confirmadas por MIOR (2005), ao afirmar que a agroindústria familiar rural possui uma configuração em que a família rural produz e processa parte de sua produção agropecuária, buscando, sobretudo, a produção de valor de troca que se realiza na comercialização.

Há predominância das mulheres nas atividades de processamento analisadas nesta pesquisa e o controle é realizado pelas pessoas mais idosas que possuem o conhecimento (saber-fazer) como herança das famílias. A idade das nove pessoas que participaram das entrevistas varia entre 47 e 70 anos, sendo que a maioria possui idade superior a 60 anos.

De acordo com o Censo Agropecuário de 2017, o percentual de produtores com mais de 65 anos aumentou de 18% para 23%, nos últimos 11 anos.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A perspectiva ou a necessidade da formalização das agroindústrias familiares rurais diminui a probabilidade de continuidade dessa atividade, segundo os entrevistados. Para Abramovay (1998), a sucessão na agricultura familiar envolve mais do que a continuidade das propriedades, a sucessão rural envolve o destino de várias regiões devido ao forte papel social e cultural desempenhado pela agricultura familiar.

Em relação a formação escolar, das nove pessoas entrevistadas, sete possuem ensino básico e duas concluíram o ensino superior, e a outra se mantém na propriedade por questões familiares. A baixa escolaridade e a idade avançada se apresentam como limites significativos para uma possível ou necessária mudança no modo de vida e/ou opção de trabalho.

## Características socioeconômicas das agroindústrias familiares informais

As unidades familiares analisadas nesta pesquisa são constituídas de pequenas propriedades que não ultrapassam um módulo fiscal rural, conforme a Lei nº 8.629/1993, Art. 4, II e III. A mão de obra é preponderantemente familiar, e as atividades são bastante diversificadas. A estratégia se concentra em um conjunto de produtos que fazem parte do sistema de produção. Para Bianchini (2015), na agricultura familiar o processamento de alimentos é utilizado para constituir ainda mais um *mix* de produtos que passam a compor um portfólio e tramitar nos mercados locais e regionais, tratando-se de complementariedade entre uma atividade e outra.

A diversificação da produção tem sido sustentada por autores e instituições como uma perspectiva de futuro para a agricultura familiar, como se pode verificar com o Programa Regional Fida Mercosur (2019):

Acreditava-se que o caminho mais curto para o sucesso seria a especialização, que tornaria as propriedades competitivas, acompanhada do desejo de tornar o pequeno agricultor um empresário rural, principalmente com a modernização agrícola. Contudo, não são poucos os casos em que essa ênfase na especialização resultou em fracassos, mostrando que a especialização pode causar mais danos do que benefícios. (FIDA MERCOSUR, 2019, p. 01).

Os entrevistados afirmam que houve incentivo das instituições para a produção diversificada e para o processamento de alimentos. A avaliação do entrevistado **AFRI 3** é que no início foi muito tranquilo, mas logo apareceu a fiscalização pressionando para a formalização das agroindústrias:

“Um representante da secretaria municipal da agricultura passou aqui na feira e queria saber o que tinha e o que não tinha, o que vendia e o que não vendia. Daí eu coloquei para ele tudo o que eu tinha, ele anotou tudo, e ele disse que teria que escolher um (produto). Daí eu disse, então me cita, e ele disse que eu deveria ficar só com o melado. Daí eu fiz uma piada para ele, pode dar certo ainda, daí eu vou vender o veículo que eu tenho e vou vir de moto, porque não tem cabimento. Porque assim o cara já está remando, não está



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

fácil, daí tirar tudo e ficar só com o melado? Mas, se eu ficar somente com a comercialização do melado o faturamento diminui em 30%”.

Neste contexto, percebe-se certa contradição das entidades e instituições de assessoria; por um lado há o fomento para a diversificação e o processamento de alimentos, por outro lado há a pressão para a formalização, como certa indução à especialização da produção. Para esses de informalidade não tem havido a formulação de políticas específicas, considerando que em termos numéricos gerais o setor informal de processamento de alimentos é mais significativo, em praticamente todos os municípios do Estado.

Nas agroindústrias que fazem parte dessa pesquisa, o tempo de funcionamento das atividades de processamento varia entre 12 e 40 anos. Mudar essa lógica sem que haja uma justificativa plausível não tem entendimento e nem concordância por parte desses agricultores.

Em todos os casos entrevistados, as atividades foram apreendidas ou possuem influência dos familiares e é evidente a preocupação em manter alguns princípios do processamento, como por exemplo, evitar o uso de conservantes para poder consumir e oferecer produtos que preservem atributos naturais como sabor e aroma da matéria prima. Para o entrevistado **AFRI 6** “manter o gosto da fruta no produto processado tem alguns segredos e depende da fruta”. A busca por informações também é salientada pelo entrevistado **AFRI 6**, “queremos fazer coisas novas e experimentar novos processos”. Então, há uma associação do conhecimento empírico – saber fazer – com o conhecimento científico.

Nesse sentido, o Relatório da Subcomissão das Agroindústrias Familiares da Comissão de Agricultura, pecuária e Cooperativismo da Assembleia Legislativa (RDI 87/2017) destaca a preocupação com a atual legislação para as agroindústrias. O atual presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG), Carlos Joel da Silva, enfatiza a necessidade de se ter uma legislação mais propositiva do que punitiva:

“A legislação não pode ser burra como hoje. Para nós, é muito claro que atende os interesses das grandes corporações. A infraestrutura não atesta a qualidade do produto, a sanidade, e é com isso que a legislação e a fiscalização precisam se preocupar.” (RDI 87, 2017, p. 14).

A partir deste Relatório, pode-se observar um conjunto de questões cruciais para as agroindústrias familiares numa perspectiva de desenvolvimento territorial, permeadas por distintos interesses e contradições.

Do total de entrevistados, oito possuem infraestruturas específicas e apenas um realiza o processamento junto às atividades da residência. As estruturas existentes nas propriedades são bastante diversas, normalmente são aproveitadas as estruturas existentes com adaptações de acordo com a facilidade operacional e os tipos de produtos. O entrevistado **AFRI 07** afirma que



OBSERVADR





“do jeito que eles querem não tem como eu legalizar (formalizar) todos os produtos”:

“Para a produção de melado há um lugar separado, fechado e afastado há 200 metros da casa. Para o restante dos produtos tem uma construção de aproximadamente 100 m<sup>2</sup>, separada da moradia, onde está a garagem, uma cozinha, uma peça para a fabricação de bolachas, e outra para a fabricação de rapadura e conservas. Do jeito que eles querem não tem como eu legalizar (formalizar) todos os produtos”. [...] É inviável da forma como eles querem e não é que eu queira ser cabeçudo”. (AFRI 07)

Assim, a formalização não se traduz apenas em estrutura física, também afeta um conjunto de questões socioculturais e econômicas. “Estamos cansados de que eles venham dizer que o que fazemos está errado”, comenta o entrevistado **AFRI 07**.

Esse tipo de alerta deve servir para sensibilizar as partes envolvidas nas atividades de processamento e de fiscalização porque essas agroindústrias estão inseridas nas economias dos territórios. Para Schneider e Grisa (2008), a produção para o consumo contempla as necessidades alimentares das famílias, contudo, alguns alimentos que não são produzidos pela família são buscados fora da propriedade.

Sobre o faturamento bruto das agroindústrias, a pesquisa demonstra que é bastante variado e também depende do tipo de produto que é processado e da origem da matéria prima, em função da relação com o custo de produção. Então, há de se considerar que a comercialização na feira envolve outros produtos do sistema de produção, e que também passam por processamento na propriedade.

No que se refere às estruturas e equipamentos, o capital utilizado para o processamento de alimentos das AFRIs desse estudo é de origem própria para a maioria das agroindústrias. Ficam explícitas as posições contrárias a financiamentos, com expressões como “eu não gosto de fazer dívida”. No RDI 87/2017, o presidente FETAG/RS, Carlos Joel da Silva, expressa sua preocupação em relação à legislação:

[...] nós temos que ter uma legislação que foque a qualidade, que não foque o tamanho do prédio, a altura do pé direito, o que é que tem lá dentro, isso não dá qualidade. E o que dá qualidade é a matéria-prima, e a maneira que se produz o alimento lá pelas pessoas. (RDI 87/2017, p. 54)

Isso demonstra que as simplificações propostas, como no Programa para Agroindústria Familiar, não proporcionaram uma ruptura em relação ao modelo preconizado, no sentido de “tratar os diferentes como diferentes”.

No que se refere ao destino dos produtos, os dados dessa pesquisa mostram que mais de 90 % da produção é para o comércio, tanto nas feiras com em roteiros locais ou sob encomendas. O



entrevistado **AFRI 4** comenta que “na feira tu já tem os clientes certos, para determinados produtos, tem clientes de mais de vinte anos”. Essa relação de comércio de proximidade – olho no olho – tem um significado importante, tanto para o produtor como para o consumidor.

No que se refere aos volumes de produção e processamento, os agricultores desta pesquisa afirmam que não têm tido variações significativas ao longo dos anos e não há interesse em aumentar esses volumes. Essa questão se apresenta como uma contradição porque, de certa forma, a formalização “força” o aumento da produção, e isso reflete na lógica de produção

**Tabela - Fatores que restringem o aumento da produção**

Fatores que restringem o aumento da produção*	Nº de AFRIs
Capital para investimento	4
Mão de obra	1
Mercado saturado	1
A legislação dificulta	8
Outras: área de terra para plantio; idade avançada.	2

Fonte: Dados da pesquisa, 2018/19. WEBER (2019).

\*Cada agricultor poderia optar por até dois fatores.

Percebe-se que a legislação é colocada como um fator preponderante de limitação, como pondera o entrevistado **AFRI 4** “a legislação é o que mais me preocupa. Para mim (sic) legalizar eu preciso de estrutura que eu não tenho, se eu plantar mais eu tenho que ter alguém para fazer”. O entrevistado **AFRI 7** comenta: “eu estou vendo que ali na frente a legislação vai dificultar a continuidade, por isso eu não quero investir”.

A opção por esse modo de vida transcende a questão econômica de acumulação de capital, tem muito mais a ver com um jeito de viver, com controle do seu negócio e com a segurança alimentar da família e dos consumidores.

### **Processos e estratégias de comercialização das agroindústrias familiares informais**

O que esta pesquisa procura sublinhar é que a informalidade é uma opção consciente para viabilizar a permanência na atividade da produção agropecuária. No caso dos feirantes, a comercialização é realizada entre um a três dias por semana, numa ou em mais feiras rurais, localizadas em pontos distintos do espaço urbano. “Produzir para sobreviver” pode ser uma boa síntese daquilo que esse tipo de agricultor almeja - manter o seu jeito de produzir, processar e comercializar, como afirma o entrevistado **AFRI 8**:



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A minha pretensão é continuar fazendo até que Deus me dê saúde. Eu vou continuar até que eu puder fazer, a não ser que eles me impeçam. O governo que quer que a gente registre, né? Mas eu não sei se existe lei de impedir uma pessoa a produzir para sobreviver, não sei se existe uma lei para isto.

Para esses agricultores a formalização não é viável, por outro lado, para muitos agricultores a informalidade representa uma situação transitória.

Em geral, os preços dos produtos das agroindústrias informais que fazem parte dessa pesquisa são menores comparados aos produtos similares, produzidos pela grande agroindústria. Contudo, os agricultores entrevistados manifestaram seu desconforto em relação à comparação sobre a qualidade porque consideram os seus produtos superiores e incomparáveis. Uma das justificativas é a não utilização de insumos químicos artificiais permitidos pela legislação e utilizados pelas indústrias convencionais.

Em relação ao uso de rótulo nos produtos, os entrevistados afirmam que a opção de não colocar rótulo também é considerada como uma vantagem porque eles sabem que o consumidor procura na feira justamente os produtos diferenciados. É interessante a observação feita pela assistência técnica sobre a rotulagem dos produtos, a partir da observação e das falas dos próprios agricultores:

“Eles falam assim (os consumidores): se tem rótulo é porque é industrializado, e o que não tem rótulo é colonial. Então, com o pepino é a mesma coisa, eu quero pepino sem rótulo, isto foi relatado por vários produtores, o consumidor quer esse produto que não tem rótulo”. (E1).

O rótulo para esses agricultores não tem relação com a intencionalidade de omitir informações sobre a composição dos produtos, mas, curiosamente, tem a ver com uma questão de marketing no que se refere à diferenciação de seus produtos.

## Perspectivas para as agroindústrias familiares informais

A perspectiva para a continuidade da atividade de processamento para as AFRIs entrevistadas é bastante “nebulosa”, em consequência dos conflitos e contradições que estão presentes nesse campo de conflitos e de interesses. O entrevistado **AFRI 9** diz que são poucas as perspectivas para os próximos anos: “porque se é para fazer agroindústria (formalizar) não adianta. Isso não adianta, eu não posso usar o meu produto”. O entrevistado **AFRI 7** afirma que não se trata de uma simples opção, ao comentar que “não é que eu não queira, a pergunta (desafio) que eu fiz para a Secretaria da Agricultura: eu quero que me levem para uma agroindústria que se regularizou nos últimos três anos e que está indo bem”. Enfim, dos nove agricultores entrevistados apenas um aponta para a possibilidade de talvez investir na formalização.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Percebe-se que não se trata apenas de uma transgressão à legislação vigente. A proposta de formalização é percebida como uma contradição, porque não leva em conta realidade desses agricultores. Apontam ainda que nem sempre os procedimentos são padronizados, em função da interpretação da lei, e outros, em função da falta de bom senso.

De fato, em relação ao que os agricultores pensam sobre a legislação para as agroindústrias os comentários são bem variados. O entrevistado **AFRI 1** diz que há muita burocracia e poucos incentivos, muitas exigências e poucas soluções. O entrevistado **AFRI 2** pondera que a legislação para a agroindústria familiar é inadequada e mais fiscalizadora e punitiva do que de apoio. O entrevistado **AFRI 3** resume que o processo é muito burocrático. Pereira e Botelho (2017) apontam algumas contradições entre as normas e a realidade do cidadão:

Por vezes, somos levados a acreditar que a causa da inefetividade da norma é a conduta dos destinatários, mas se a norma não estiver de acordo com a realidade do indivíduo, com o contexto social e econômico em que ele está inserido, não haverá cumprimento, porque não haverá reconhecimento. O reconhecimento ocorre à medida que o cidadão se identifica com a norma. Quando o direito é reconhecido, ele incorpora-se à maneira de ser e agir da coletividade (PEREIRA e BOTELHO, 2017, p. 117).

Esta pesquisa evidenciou que os agricultores familiares não conhecem bem a legislação para as agroindústrias, ainda que sejam diretamente abrangidos. Para Pereira e Botelho (2017, p. 117), “assim, questiona-se, cada vez mais, a legitimidade da norma, ou seja, mais importante do que o procedimento de elaboração, são os fundamentos da norma, a sua interpretação e a sua aplicação”.

A partir da fala dos agricultores, a aproximação das instituições é sempre no sentido de “motivar” a formalização e queo apoio concreto para as agroindústrias informais é bastante restrito. Segundo o entrevistado **AFRI 1**, o poder público “só sabe dizer o que deve ser feito”.

A Emater realiza oficialmente o trabalho de extensão rural e social nos municípios, por isto é perfeitamente compreensível que a empresa direcione sua ação no sentido de apoiar a formalização das agroindústrias. Nem por isso é descartada a assessoria para as agroindústrias informais, como pondera o **E1** “nós conhecemos muitos produtores, nós visitamos muitas propriedades que processam informalmente”. O **E1** considera que o tema da formalidade e da informalidade é bastante complexo: “... quando se cai na escala de produção de uma agroindústria formal há que se ter uma durabilidade maior de prateleira, aí se obriga muitas vezes a usar alguns conservantes, e assim por diante”.

“Então, tem-se um produto com uma qualidade melhor, qualidades biológica e nutricional, e sem conservantes, sem aditivos. E hoje se sabe muito bem o efeito desses aditivos, com certeza. E fomentar essa cadeia curta é fundamental para se ter um produto fresco que não ficou um mês na prateleira, uma produção sem escala, sem muito processo, digamos assim” (**E1**).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Sendo assim, a discussão sobre a qualidade dos alimentos processados deveria passar por uma avaliação, e quem sabe por uma (re)conceituação.

Conforme a fala do **E2**, os benefícios do poder público estão voltados para quem está formalizado ou pretende se formalizar:

“O que diferencia (a formalidade da informalidade) é só a questão de mercado, né, aonde ele pode comercializar. No caso da informal ele teria que vender clandestinamente, e oferecendo diretamente ao consumidor, de uma forma, como é que se diz? Tipo ambulante. E quando ele está formalizado para nós, nós aí conseguimos alcançar todos os benefícios e subsídios que a legislação prevê, principalmente na organização de espaço para a comercialização.” (**E2**).

A expressão “vender clandestinamente” utilizada pelo **E2** significa ocultação ilegal. Os agricultores que participaram dessa pesquisa não possuem a intenção de esconder suas atividades de processamento, tanto é que os seus produtos são comercializados nas feiras rurais que são espaços públicos. Segundo esses, em mais de 30 anos de atuação das feiras rurais não houve qualquer caso que significasse risco de saúde pública para os consumidores. Percebe-se na fala do **E2** que, ao mesmo tempo em que fala em clandestinidade, há um reconhecimento sobre as dificuldades para formalização, “é limitante, ela é problemática porque existe um conceito de que a legislação brasileira ela é feita para impedir que o pequeno se estabeleça, ela é feita para o grande e é cobrada a mesma coisa que é cobrada para um empreendimento grande”. Para o caso do processamento de produtos de origem animal, a legislação é bem mais rígida em função das probabilidades maiores de contaminação.

Deste modo, o **E1** lembra que, se a questão é a qualidade biológica e nutricional dos produtos processados, há que se definir como aferir essa qualidade, porque “hoje a gente tem laboratório de tudo quanto é coisa para averiguar a qualidade do produto, né. Então, acho que a gente tem que parar um pouco de achar que aquilo não pode”. O entrevistado **AFRI 4** comenta sobre a qualidade dos produtos com uma consideração relevante: “olha, para dizer francamente, até hoje não teve nenhuma queixa de ninguém, em relação a algum produto estragado ou coisa assim.

Os preços praticados nas feiras oscilam quando comparados com produtos convencionais e, segundo os entrevistados, os preços ajudam, mas é o gosto, o sabor, o aroma, e ausência de conservantes que garante a fidelidade dos consumidores. E nesses casos a durabilidade (validade) do produto não é um fator preponderante como nos mercados convencionais.

Para o entrevistado **AFRI 6** a qualidade de vida é fundamental: “eu quero a minha qualidade de vida, por isso eu faço o melhor produto”. Nesse caso, a partir da convicção desse agricultor, a qualidade do produto se apresenta como uma contradição em relação ao que está desenhado pela legislação. Segundo Scarabelot e Schneider (2012) novos critérios e exigências estão aparecendo



OBSERVADR





em relação à qualidade dos alimentos:

[...] uma análise contemporânea do consumo reivindica considerar o perfil de uma sociedade que emerge com novas exigências. Hoje consumidores começam a exercitar sua cidadania e reflexividade estabelecendo critérios e exigências em relação ao consumo de alimentos onde a qualidade passa a ser definida com base no conhecimento e na proximidade e não mais somente em critérios normativos ou legais (SCARABELLOT; SCHNEIDER, 2012. p. 111).

Isso demonstra que há uma preocupação do consumidor e que a garantia de um alimento saudável não se dá apenas pelo atendimento às normas. A relação de confiança com o consumidor – o olho no olho – é considerado um aspecto relevante. A partir de todas essas argumentações, percebe-se certa angustia quanto há possibilidade concreta de que tudo o que foi construído (saber-fazer) durante décadas pode ser inviabilizado de uma hora para outra.

O Quadro 1 apresenta uma breve síntese das principais contradições entre o que é apresentado pelas instituições/entidades, como proposições externas, e o que os agricultores (AFRIs) vislumbram como estratégias de sobrevivência e de resistência.

**Quadro 1 - Contradições em relação às atividades de processamento de alimentos**

Questões envolvidas	Proposições externas	Agroindústrias informais
Formalização	Estímulo (pressão)	Sem interesse (inviável)
Aumento da produção	Estímulo	Sem interesse e condições
Aumento do processamento	Estímulo	Sem interesse e condições
Abrangência de mercado	Estímulo	Sem interesse
Diversificação	Estímulo (discurso)	Manter ou aumentar
Sustentabilidade	Estímulo (discurso)	Própria da agricultura familiar
Sistema de produção	Pouco conhecimento	Próprio da agricultura familiar
Renda	Estímulo para aumento	Satisfação com a situação
Qualidade	Conceitos confusos	Satisfação

Fonte: Dados da pesquisa, 2018/19. WEBER (2019).

Estas questões que buscam conhecer e entender a angústia dos proprietários das AFRIs sobre a qualidade de seus produtos e apresentam um conjunto de elementos que possibilitam uma compreensão mais clara e transparente sobre os dilemas, dúvidas e contradições. Há que se destacar que em nenhum momento das entrevistas houve qualquer tentativa de culpabilidade de pessoas ou de instituições. Existe o entendimento do papel das instituições em “seguir a lei”, mas as manifestações são no sentido da não compreensão da lei e da forma como está sendo proposta ou imposta a sua aplicação.

Em nível mundial também há uma crescente preocupação com a segurança alimentar e com as questões ambientais. Pode-se citar o *Slow Food* (comida lenta, em inglês) que é uma organização não governamental que, além de seus nobres objetivos, é também um movimento que se opõe à





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

tendência de padronização do alimento no Mundo, e defende a necessidade de que os consumidores estejam bem informados, tornando-se coprodutores. Para esse movimento o alimento que comemos deve ter bom sabor; deve ser cultivado de maneira limpa, sem prejudicar nossa saúde, o meio ambiente ou os animais; e os produtores devem receber o que é justo pelo seu trabalho. Tomando como referência essa tendência mundial, pode-se muito bem dizer que as agroindústrias informais estão muito mais em consonância com essa tendência do que os modelos agroindustriais convencionais. Para isso, precisam ser percebidos e compreendidos como produto social e histórico do território, com as particularidades e especificidades de um contexto que vai além da análise economicista e financeira inerente a empreendimentos econômicos de médio e grande porte.

## Considerações finais

A informalidade das AFRIIs nessa pesquisa não se apresenta somente como uma resistência a um modelo ou a uma legislação, existe uma bagagem cultural envolvida nesses processos informais de processamento de alimentos. Neste tema da informalidade há uma série de contradições que implicam em relações de poder. A complexidade é bem maior do que aparece nos debates porque se trata de um tipo de agricultor familiar que produz e processa alimento, possui uma relação harmônica com o ambiente e com a biodiversidade, mantém a produção sistêmica, possui alto grau de resiliência, faz parte da economia do território e, preserva a sua cultura a partir dos saberes tradicionais, produzindo conhecimento.

Esse tipo de agricultor familiar possui uma relação direta com vários dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) em função dos temas da segurança alimentar, a preservação ambiental, as questões de saúde e bem-estar, consumo e produção sustentáveis, entre outros. A inviabilização dessa forma de produzir e processar alimentos vai à contramão do que se vislumbra para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade.

Nesta pesquisa foi possível verificar que a informalidade das agroindústrias familiares não é simplesmente uma situação transitória, como é apontada em alguns estudos. O que reforça essa afirmação é que o tempo de funcionamento das atividades de processamento varia entre 12 e 40 anos. Portanto, há uma história familiar e uma relação construída com o consumidor que se mantém ao longo dos anos. Nota-se que essa prática da informalidade persiste mesmo com a presença de entraves e se apresenta como uma alternativa e como possibilidade concreta de conquistar melhores condições econômicas e sociais para suas famílias.

A viabilidade, no caso das AFRIIs, está na composição de matéria-prima e produtos que fazem parte dos arranjos produtivos sustentáveis. O que dá sustentabilidade, autonomia e viabilidade é o sistema de produção e o jeito de produzir. A gestão desse sistema, mesmo sendo mais complexa,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

é mantida sob controle da família e as estratégias adotadas têm a ver com o manejo do sistema produtivo e com as estratégias de reprodução das famílias. De certa forma, essas experiências informais de processamento de alimentos se caracterizam por sistemas de produção inclusivos em pequena escala.

É de conhecimento que o projeto de desenvolvimento rural adotado ao longo de décadas no Brasil, tem como principal objetivo a expansão do agronegócio. No entanto, esta opção tem implicado em custos sociais e ambientais crescentes. Por outro lado, o avanço dos movimentos sociais no campo tem tornado cada vez mais evidente a necessidade de se elaborar uma estratégia de desenvolvimento que priorize as oportunidades de desenvolvimento social e não se restrinja a uma perspectiva estritamente econômica e setorial.

Este artigo apresenta indicativos de que a produção na agricultura familiar e o processamento de alimentos não é uma transição que se encaminha para o consumismo, o individualismo e a dominação dos recursos naturais, ao contrário, esse modo de vida tem como fundamentos a solidariedade humana, a sensibilidade ambiental e a vida com qualidade. Parece-nos que esse deve ser o caminho a ser seguido como perspectiva futura de desenvolvimento humano sustentável e acreditar que é possível tornar utopias possíveis.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. et al. *Juventude e agricultura familiar: desafios dos novos padrões sucessórios*. Brasília (2019): Unesco, 1998. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000152.pdf>>. Acesso: 07 out. 2019.

BIACHINI, G., N. *A Política de Apoio às agroindústrias Familiares de Pequeno Porte de processamento Artesanal na Região da Quarta Colônia de Imigração Italiana do RS*. Tese de Doutorado. Santa Cruz do Sul, 2015.

BRANDÃO, C. R. A comunidade tradicional. In: UDRY, C.; EIDT, J. S.; Editoras Técnicas. *Conhecimento tradicional: conceitos e marco legal*. Brasília: Embrapa, 2015.

EMBRAPA. *Módulos Fiscais*. 2012. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>> Acesso em: 09 out. 2019

FIDA, Programa Regional. *Caminhos da diversificação produtiva: o exemplo que vem da fumiicultura no sul do Brasil*. Disponível em: <<http://fidamercosur.org/claeh/experiencias/experiencias-en-la-regi%C3%B3n/747-caminhos-da-diversifica%C3%A7%C3%A3o-productiva-o-exemplo-que-vem-da-fumiicultura-no-sul-do-brasil>> Acesso em: 08 out. 2019.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

GAZOLLA, M. Instituições e economia dos custos de transação: aplicação de alguns elementos para a análise dos pequenos empreendimentos agroindustriais. *REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 3, p. 161 – 185, set./dez. 2009.

GUIMARÃES, G. M. *A legislação Industrial e Sanitária dos Produtos de Origem Animal: o caso das Agroindústrias de Pequeno Porte*. Santa Maria. UFSM. Dissertação (CPGExR), 2001.

KALNIN, J. L. *Desenvolvimento local/regional focado na agroindústria familiar: experiências em Santa Catarina*. Florianópolis: UFSC, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - BNDES. *Agricultura familiar*. 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programa-complementares/beneficiario/agricultura-familiar>> Acesso em: 16 out. 2014.

MIOR, L.C. *Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural*. Chapecó, Unochapecó, Editora Argos, 2005.

PEREIRA, M., P.; BOTELHO, M., I., V. *A Invisibilidade Social e Política dos agricultores Familiares e seus Reflexos nas Relações com o Estado*. Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis, Florianópolis, v.14, n.2, p.113-131 Mai.-Ago. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL. *Divisão Distrital 2018*. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/figure/Figura-2-Mapa-de-localizacao-de-Santa-Cruz-do-Sul-Organizacao-do-autores\\_fig1\\_304198962](https://www.researchgate.net/figure/Figura-2-Mapa-de-localizacao-de-Santa-Cruz-do-Sul-Organizacao-do-autores_fig1_304198962)> Acesso em: 17 dez. 2019.

Relatório Final das Agroindústrias Familiares da Comissão de Agricultura, Pecuária e Cooperativismo da Assembleia Legislativa - RS. RDI 87/2017. Porto Alegre, novembro 2017.

RIO GRANDE DO SUL, 2013. *Programa de Agroindústria Familiar – PEAFF*. Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo – SDR.

SANTOS, M., SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 5 ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SCARABELOT, M.; SCHNEIDER, S. *As Cadeias Agroalimentares Curtas e Desenvolvimento Local – Um Estudo de Caso no Município de Nova Veneza/SC*. Volume 14 – Número 19 – Jan/Jun 2012 - pp. 101-130.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SCHNEIDER, S., GRISA, C. "Plantar pro gasto": a importância do autoconsumo entre famílias de agricultores do Rio Grande do Sul. *Rev. Econ. Sociol. Rural* v.46 n.2 Brasília Apr./June 2008.

SCHNEIDER, Sergio. 2010. *Reflexões sobre Diversidade e Diversificação*. Agricultura, Formas Familiares de Desenvolvimento Rural. *RURIS*, vol.4, nº 1, março 2010.

SCHUMPETER, J. A. (1911) Teoria do desenvolvimento econômico. *In: Os economistas*. Traduzido por Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SETTON, M. G. J. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. *Revista Brasileira de Educação*. N. 20. Maio/Jun/Jul/Ago, 2002.

THEODORO, M. *As bases da Política de apoio ao Setor Informal no Brasil*. 2000. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2000/td\\_762.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_762.pdf)> Acesso em: set. 2019. Acesso em: 24 out. 2019.

WEISHEIMER, N. Sobre a invisibilidade social das juventudes rurais. *DESIDADES*, n. 1, ano 1. Temas em destaque. 2013

WILKINSON, J.; MIOR, L.C. *Setor informal, produção familiar e pequena agroindústria: interfaces*. Estudos Sociedade e Agricultura. Nº 13, 1999. (p.29-45)



OBSERVADR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**LA CARTERA CREDITICIA DE LOS AGRICULTORES COLOMBIANOS**

**THE CREDIT PORTFOLIO OF COLOMBIAN FARMERS**

Santiago Moreno LÓPEZ<sup>1</sup>, Nadja Simone Menezes Nery de OLIVEIRA<sup>2</sup>, Jandir Ferrera de LIMA<sup>3</sup>

**Resumo:**

El presente trabajo pretende realizar un diagnóstico sobre la problemática del acceso a la financiación y a través de un caso de estudio demostrar que los agricultores colombianos tienen un buen hábito de pago en sus obligaciones financieras. Con este fin, y con base en una muestra con un total de 43.295 desembolsos entre los años 2018-2019 se identificarán las zonas geográficas del país más riesgosas de acuerdo con el incumplimiento de los clientes en sus obligaciones financieras, y se analizó la actividad principal de los departamentos colombianos para tratar de validar la correlación con la voluntad de pago de los agricultores. Los resultados mostraron que, con relación al tiempo de ocupación, los perfiles menos atractivos para incentivar el acceso al crédito son los prestadores de servicio o contratistas y los agricultores dadas las tasas de impago, 20% y 18% respectivamente. Con relación al *ranking* de impago por departamentos se destaca que aquellos donde la ganadería ocupa un lugar representativo en su actividad económica presentan las tasas más altas de impago respecto a departamentos donde predomina la agricultura.

**Palabras-clave:** Inclusión Financiera. Agricultores. Sector Rural. Impago Crediticio.

**Abstract:**

This paper aims to make a diagnosis of the problem of access to financing and, through a case study, demonstrate that Colombian farmers have a good habit of paying their financial obligations. To this end, and based on a sample with a total of 43,295 disbursements between 2018-2019, the most risky geographical areas of the country will be identified according to the non-compliance / non-payment of customers in their financial obligations, and the main activity of these departments to try to validate the correlation with the willingness of farmers to pay. The results showed that in relation to the time of occupation, the least attractive profiles to encourage access to credit are

1 Candidato a Máster en Economía Aplicada de la Universidad del Valle (UNIVALLE), Colombia. Graduado en Administración de Empresas por la Universidad ICESI. E-mail: [smorenol\\_18@hotmail.com](mailto:smorenol_18@hotmail.com); [santiago.moreno.lopez@correounivalle.edu.co](mailto:santiago.moreno.lopez@correounivalle.edu.co)

2 Professora de la Universidad del Valle (UNIVALLE), Colombia. Departamento de Economía y Maestría en Economía Aplicada. Doctora en Desarrollo Regional y Agronegocio por la Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Magíster en Economía Regional por la Universidade Estadual de Londrina (UEL). Graduada en Ciencias Económicas por la Universidade Federal da Paraíba (UFPB); e-mail: [nadja.menezes@hotmail.com](mailto:nadja.menezes@hotmail.com); [nadja.menezes@correounivalle.edu.co](mailto:nadja.menezes@correounivalle.edu.co)

3 Professor de la Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Brasil. Departamento de Economía. Doctor en Desarrollo Regional por la Universidad de Quebec (UQAC)/Canadá. Investigador del CRDT/ Canadá y CNPQ/ Brasil; e-mail: [jandirbr@yahoo.ca](mailto:jandirbr@yahoo.ca); [jandir.lima@unioeste.br](mailto:jandir.lima@unioeste.br)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

service providers or contractors and farmers, given default rates, 20% and 18% respectively. With regard to the non-payment ranking by departments, it is worth highlighting that those where livestock occupies a representative place in their economic activity such as: Cesar, Sucre, Córdoba and Bolívar have the highest default rates compared to departments where agriculture predominates.

Keywords: Financial Inclusion. Farmers. Rural Sector. Credit Default.

## Introducción

El sistema financiero colombiano ha cumplido un rol fundamental en el crecimiento del entorno económico del país al impulsar a través del apalancamiento monetario el desarrollo de proyectos y programas de personas y empresas, generando una disminución de la pobreza e incentivando la creación y el fortalecimiento de la base empresarial. La inclusión financiera ha permitido a las comunidades un mayor acceso a la bancarización, lo que les permite financiar la adquisición de bienes o servicios para mejorar su calidad de vida, hecho que se refleja en el índice de bancarización, que evidencia un avance importante al pasar del 73,9% en el 2014 al 81,4% en el 2018. El indicador de bancarización representa el porcentaje de adultos que tienen acceso, al menos, a un producto financiero, ya sea de ahorro o crédito formal, en un establecimiento de crédito, ONG o cooperativa de ahorro (ASOBANCARIA, 2018).

El incumplimiento en el pago de los créditos por parte de los clientes representa un riesgo para la actividad de las instituciones financieras, pues genera un problema de pérdida en los activos obligándolas a elevar el costo de los productos o adoptar medidas para reducir el acceso a la financiación de comunidades vulnerables. Por lo que es importante para estas instituciones, definir e implementar metodologías que permitan evaluar la viabilidad del retorno de inversión en las colocaciones de crédito y mejorar la toma de decisiones que maximicen la rentabilidad.

Es importante tener en cuenta dentro de la estimación del riesgo crediticio la influencia del mercado laboral colombiano ya que presenta una heterogeneidad de situaciones en la calidad del empleo donde se destaca la informalidad (47,0%), el desempleo (10,2%) y los bajos ingresos (57,3%); además de las amplias diferencias que se presentan en la calidad de vida entre el sector urbano y el rural, especialmente en ámbitos como salud, educación, servicios públicos y acceso a la financiación (DANE, 2019a – 2019b; Fedesarrollo, 2018).

En 2018, el porcentaje de personas clasificadas como pobres en Colombia respecto al total de la población fue 27,0% y como pobres extremos fue del 7,2%. En las cabeceras la proporción de pobres fue 24,4% y de pobres extremos fue del 4,9%. En los centros poblados y rural disperso fue el porcentaje de personas clasificadas como pobres fue del 36,1% y como pobres extremos fue 15,4%, lo que significa que la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema en los centros



OBSERVADR





poblados y rural disperso equivale a 1,5 y 3,1 veces la incidencia en las cabeceras, respectivamente (DANE, 2018).

Estas condiciones macroeconómicas limitan y disuaden a la mayoría de las entidades financieras formalmente constituidas en el país a expandir sus productos y servicios a las zonas rurales, pues no representan un nicho de mercado atractivo que garantice el retorno de la inversión. Sin embargo, el presente trabajo pretende realizar un diagnóstico sobre la problemática del acceso a la financiación y a través de un caso de estudio demostrar que los agricultores colombianos tienen un buen hábito de pago de sus obligaciones financieras; por lo que es indispensable promover políticas públicas e incentivos a las organizaciones privadas para que integren con prioridad a las comunidades vulnerables al sector financiero y contribuir al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que tiene como uno de sus pilares la erradicación de la pobreza usando la financiación como un medio.

Este estudio cobra importancia al focalizar el análisis de riesgo crediticio por perfil de cliente y promover que las entidades financieras involucren a las comunidades vulnerables, generando una mayor rentabilidad producto de su actividad y un impacto social al brindar acceso a créditos con mejores beneficios en cuanto a tasa de interés y plazo, respecto a vías informales de apalancamiento como los prestamistas gota a gota; buscando promover una sociedad más equitativa en oportunidades y lograr alcanzar un mayor crecimiento económico.

El artículo está dividido en tres sesiones. En la primera, se realiza una breve reseña bibliográfica en la que se contextualiza y se describe la problemática del acceso a la financiación principalmente en el sector rural. Sigue, el análisis empírico y los resultados encontrados sobre las tasas de impago reportadas de acuerdo con diferentes perfiles de clientes y se analiza el desempeño del hábito de pago de los agricultores. Finalmente, se presentan las conclusiones.

## 2. Revisión de la Literatura

El desarrollo económico es un cambio desequilibrado, que crea una nueva condición económica, basada en tres factores: innovaciones, crédito bancario y la acción del emprendedor innovador, ya sea un emprendedor rural o urbano (SCHUMPETER, 1982).

Para producir e introducir innovaciones en el sistema económico, es necesario obtener crédito para la adquisición de bienes y servicios. El crédito es fundamental para el proceso económico, ya que proporcionar crédito a través de la capacidad del sistema financiero para crear poder adquisitivo, a través de su apalancamiento, es el motor del proceso de cambio que caracteriza el desarrollo económico. La comercialización del crédito debe tener el propósito de financiar el desarrollo



(SCHUMPETER, 1982).

Hay dos tipos de crédito: crédito normal, es decir, crédito que crea el derecho al consumo, demandando bienes y servicios existentes; crédito para el desarrollo, que también otorga el derecho al consumo, pero es un insumo para la producción y la creación de empleo. El crédito para el desarrollo, es decir, para el emprendedor que hará nuevas combinaciones en sus actividades, tiene su característica principal en el hecho de que utiliza recursos financieros que estaban inactivos (SCHUMPETER, 1982).

Los factores que afectan la cantidad de capital inactivo comienzan a determinar la expansión o contracción de las concesiones crediticias y el ritmo de crecimiento y desarrollo económico. El crédito que convierte cualquier tipo de recurso financiero inactivo en capital monetario puede llamarse crédito de inversión (o crédito de capital), ya que este tipo de crédito siempre es una transferencia de dinero mediante la adquisición de bienes y servicios (HILFERDING, 1985).

El crédito de inversión expande la función del capital productivo, a través de la circulación del capital monetario en sí mismo, ya que convierte el capital monetario inactivo en capital activo. También implica la transferencia de una suma de dinero que alguien no podrá invertir en capital a otra persona, que asignará ese recurso como inversión, conservando así el valor del capital y permitiendo que circule nuevamente en un período de tiempo futuro. La concesión de crédito busca suprimir la ociosidad del capital monetario (HILFERDING, 1985).

El desempeño de las instituciones financieras es inicialmente un mediador de los medios de pago en circulación. Después de esta etapa, la institución financiera convierte los recursos monetarios inactivos en activos, ya que transfiere a los empresarios innovadores las cantidades capturadas y concentradas anteriormente. Para obtener recursos financieros y ponerlos a disposición de los empresarios, las instituciones financieras deben fomentar la inclusión financiera.

## La Inclusión Financiera

En la actualidad existen diversas interpretaciones sobre la definición y el alcance de la inclusión financiera, pero se puede entender como el proceso de integración de los servicios financieros formales (ahorro, créditos y seguros) a las actividades económicas cotidianas de los individuos, que pueden contribuir al crecimiento económico en la medida en que se logren reducir los costos de financiación y transacción, y adicionalmente se ofrezca un manejo seguro y eficiente de los recursos, tanto para los hogares como para las empresas.

En ese contexto, la inclusión financiera reside en la promoción de un acceso oportuno, eficiente y apropiado a un grado de productos y servicios financieros regulados, igualmente como la expansión de su utilización por parte de todos los fragmentos de la sociedad a través de la





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

implementación de acciones personificadas y transformadoras que contengan educación y conocimientos financieros con el objetivo de suscitar el bienestar, y la inserción económica y social (OCDE/INFE, 2012).

Se pueden mencionar varios beneficios de la inclusión financiera en general; pero el simple acceso a los productos financieros no implica un impacto positivo en sí, sino que es el uso efectivo de estos productos el vehículo para suavizar el ingreso y los ciclos de consumo. Por ejemplo, con los productos de ahorro y crédito, los hogares tienen la posibilidad de distribuir su riqueza de forma intertemporal y disfrutar de sus rentas a lo largo de su ciclo de vida (MORDUCH, 1995).

Hay tres tipos de beneficios del microcrédito: primero de carácter social, al aumentar los ingresos que mejoran la calidad de vida de los hogares. Segundo, sobre el medio microempresarial, porque a este nicho están especialmente dirigidos, al fomentar nuevas microempresas o para mejorar las que ya existen. Y finalmente, el impacto en los mercados financieros porque aumenta la oferta de productos y servicios financieros y expande el mercado de las entidades financieras generando una mayor rentabilidad (RODRIGUEZ, 2008).

La inclusión financiera trasciende los indicadores de ingreso y producción hasta lograr impactos positivos en los efectos de la desigualdad, promoviendo a través de un eje transversal la lucha contra la pobreza, la generación de ingresos y el desarrollo de microempresas en países menos desarrollados. Chibba (2009) describe los canales que conectan la inclusión financiera y el desarrollo financiero con indicadores como el coeficiente de Gini; ya que se obtiene una disminución de la pobreza y mayor equidad social en los países que se encuentran en etapas intermedias y avanzadas de uso eficiente de los productos financieros al beneficiar a los sectores más vulnerables.

Por otra parte, es importante resaltar que la pobreza rural es la responsable del 63% de la pobreza mundial; por lo que se constituye como la comunidad de mayor necesidad insatisfecha, así como el más grande mercado desatendido de los servicios financieros; Colombia no es la excepción, y aunque existen grandes avances en temas de reducción de pobreza e inclusión financiera en el país, la población rural sigue siendo la de mayor problemática en este campo (PATIÑO, 2010).

De acuerdo a entidades como Asobancaria y el Banco de la República, la gran mayoría de las personas que viven en poblaciones urbanas tienen acceso a entidades que prestan servicios financieros, pero se excluye en gran medida a las personas de poblaciones rurales, quienes para acceder a ellos, se ven en la necesidad de recorrer grandes distancias o en su defecto acudir a prestamistas informales; por lo que no se desarrolla una cultura financiera de pago y ahorro, lo que dificulta la profundización financiera en este sector.

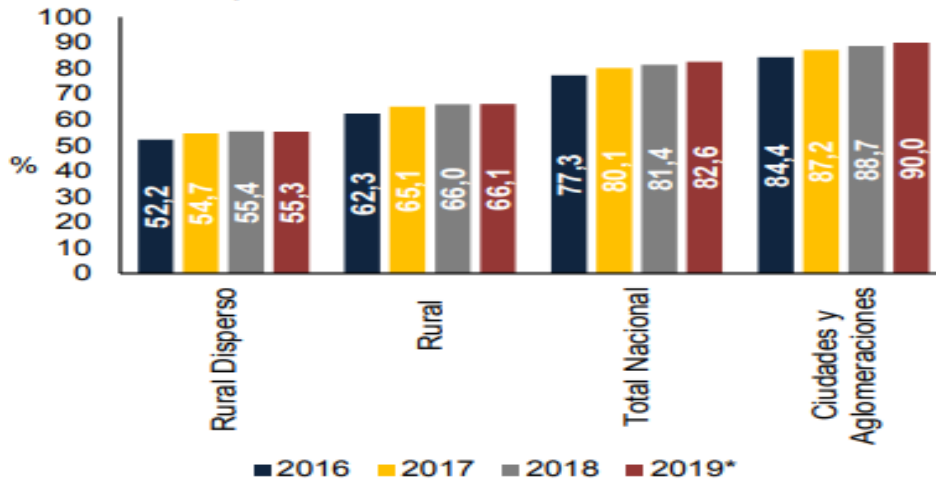


OBSERVADR





**Gráfico 1. Nivel de acceso a los productos financieros por nivel de ruralidad**



\*Datos al corte de junio de 2019.

Fuente: Banca de las Oportunidades. Elaboración Asobancaria.

Gardeva y Rhyne (2011) señalan la importancia de la educación financiera ya que debe ser el complemento del acceso a los productos financieros, pues uno de los motivos por los que la población rural no demanda productos ni servicios financieros es porque no tienen conocimiento de su existencia, ni de su manejo. Además, aquellas entidades que deberían ofrecerles estos productos y servicios no conocen las necesidades verdaderas de la población rural porque no se trata solamente de investigación de mercado, sino de una investigación integral que facilite el entendimiento en el contexto local de las necesidades, expectativas y tendencias de la población rural.

En la literatura se puede encontrar diferentes causas a la baja accesibilidad de productos financieros principalmente en sectores rurales; según Beck y De la Torre (2007), la naturaleza de las barreras suele ser geográficas (zonas rurales remotas y dispersas), socioeconómicas (costos altos, discriminación de género, étnica, etc.) y de oportunidades (falta de garantías o de pertenencia a una red bien conectada). Por su parte, Honohan (2004), distingue entre barreras de precio (servicios financieros demasiado caros), barreras de información (asimetrías de información en la concesión de créditos que impiden la realización de contratos), y barreras de productos y servicios (servicios que a pesar de ser muy demandados por ciertos grupos no son ofrecidos).

Son muchos los ejemplos internacionales y nacionales que se podrían nombrar casos de éxito en inclusión financiera rural; como ejemplo, puede mencionarse al Grameen Bank, creado por el ganador del premio nobel de la paz, Muhammad Yunus, quien preocupado por la pobreza Bangladesh, fundó un sistema bancario que presta pequeños montos de dinero a pobres en áreas rurales, en especial a mujeres, los cuales son utilizados para la creación de microempresas.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Otro caso de éxito lo sitúan Karlan y Zinman (2010) en Sudáfrica con miras a la ampliación del acceso al crédito de consumo donde se observó un incremento del bienestar de los prestatarios: los ingresos y el consumo de alimentos aumentaron, los indicadores relativos a la toma de decisiones en el hogar mejoraron, la situación de los prestatarios en la comunidad mejoró al igual que la salud en general y el panorama en materia de perspectivas y posición. Sin embargo, los prestatarios también estaban sujetos en mayor grado a situaciones de estrés.

Finalmente, Rodríguez (2008) se encarga de evidenciar la relación directa entre el crédito y el empoderamiento de las mujeres beneficiarias, que es tan mencionado por los defensores del impacto del microcrédito, como uno de los efectos positivos del mismo dependiendo de la cultura, pues hay comunidades donde los esposos y los hijos toman las decisiones sobre el uso del préstamo a pesar de que sea la mujer la receptora de este. El impacto también depende de los fines a los que están orientadas las organizaciones que operan los servicios micro-financieros, pues algunas están mucho más enfocadas en promover el desarrollo empresarial y micro-financiero, que otras.

### 3. Metodología

Una vez definido el contexto y la problemática de la inclusión financiera, principalmente en el sector rural se procede a realizar un estudio de caso para analizar los usuarios de una entidad financiera colombiana que hace parte de un universo poblacional; con el fin de reseñar rasgos, cualidades o atributos de los agricultores e individuos que residan en el sector rural. Se parte de la hipótesis que los agricultores tienen un buen hábito de pago de sus obligaciones financieras y se evaluará la voluntad de pago respecto los demás perfiles que cuenta la entidad financiera en particular.

La fuente de información son datos secundarios proporcionados por la entidad financiera del sector real, objeto de estudio, para el periodo comprendido entre el año 2018 y 2019, que serán anonimizados para ocultar la identificación de individuos particulares pues la información relevante corresponde a los microdatos de las variables sociodemográficas y se expondrá únicamente los resultados del modelo desarrollado, reduciendo los riesgos asociados al tratamiento masivo de datos personales.

La muestra correspondiente a la ventana de tiempo de 2 años seleccionados permite trabajar con un total de 43.295 clientes que cuentan con créditos desembolsados. Inicialmente se elaborará un análisis descriptivo de los créditos otorgados por la entidad financiera objeto de estudio entre los años 2018-2019 y determinar las principales características sociodemográficas de ellos.

Posteriormente se identificarán las zonas geográficas del país más riesgosas de acuerdo con el



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

incumplimiento/impago de los clientes en sus obligaciones financieras y se analizará la actividad principal de dichos departamentos para tratar de validar la correlación con la voluntad de pago de los agricultores. El análisis descriptivo de la muestra y la participación por departamentos se realizará a través del *software* estadístico Tableau 10.5.

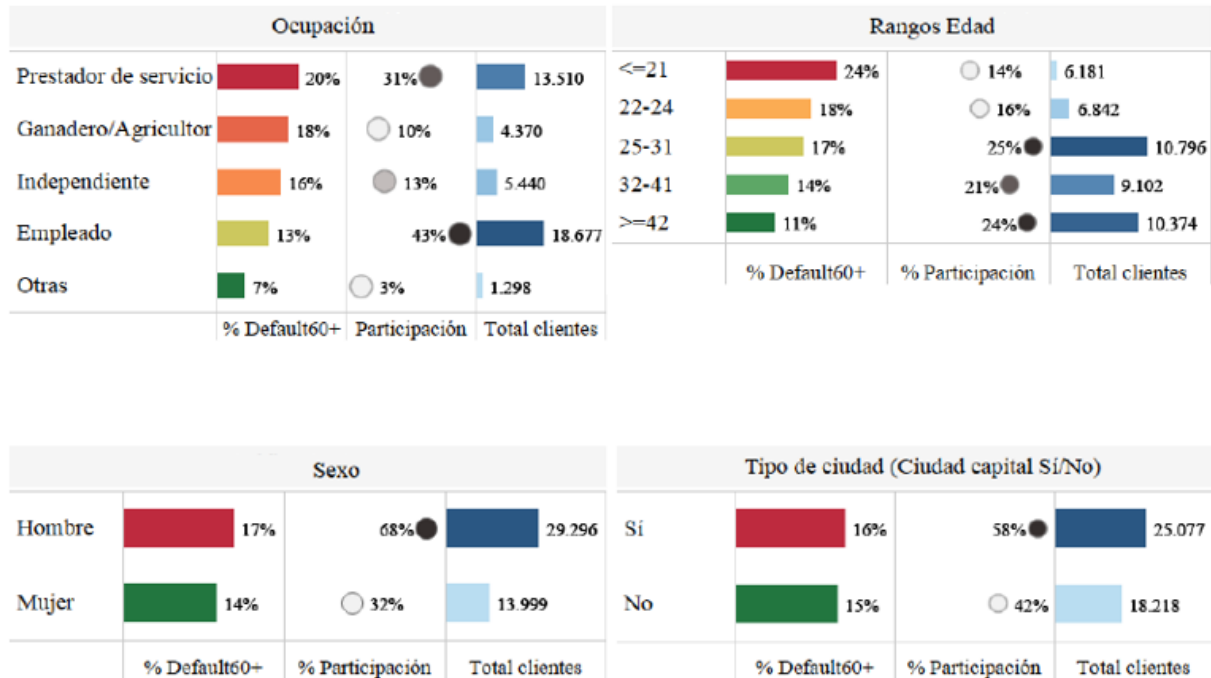
Finalmente, se pretende concluir con los principales beneficios que otorga la inclusión financiera a las comunidades vulnerables, especialmente a los agricultores y las debilidades y oportunidades que se presentan en este campo de cara al corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene como uno de sus pilares la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, por lo que el apoyo al sector rural a través del acceso al crédito es indispensable para mejorar la productividad y los ingresos en este sector.

## 4. Resultados y Discusiones

Se presenta un análisis descriptivo de la muestra de 43.295 individuos que cuentan con créditos desembolsados y se encuentran en las bases de datos de la entidad financiera objeto de estudio. El Gráfico 2 presenta el porcentaje de impago por variables sociodemográficas, como se puede observar, se encuentra que las ocupaciones principales reportadas por los clientes son: prestadores de servicio o contratistas que representaron el 31% (13.421 personas) de la muestra y se calcula una probabilidad de impago promedio del 20% frente a las demás ocupaciones, seguido por los agricultores que representan el 10% (4.330 personas) de la muestra y muestran una probabilidad de impago del 18%. Los ocupados en la modalidad de empleados tienen una alta participación, al representar el 43% del total (18.677 personas) y un índice de impago del 13%.



**Gráfico 2. Impago, participación y cantidad de clientes por variable sociodemográfica**



Fuente: Entidad financiera. Elaboración propia.

Respecto a los rangos de edad se puede observar que la tasa de impago cae a medida que aumenta la edad de las personas. De esta manera, los clientes que no superan los 21 años representan el 14% del total y registran un impago de 24%, comparado con los clientes con edades superiores a los 41 años que alcanzan un impago de 11% y representan el 24% de la muestra. Para la variable Sexo se obtiene que la mayoría de los créditos otorgados están dirigidos a hombres con un 68% mientras que las mujeres representan el 32% restante y resalta que la tasa de impago es similar en ambos casos.

A su vez, se observa que 58% de los créditos fueron desembolsados en ciudades capitales (25.077 clientes). Las tasas de impago son similares para las personas según lugar de residencia. Al respecto, los clientes en las ciudades capitales tienen un *default* de 16% mientras que aquellos que viven en ciudades no capitales se ubican en 15%.

Con base en las estadísticas descriptivas para la entidad financiera objeto de estudio, los perfiles menos atractivos para incentivar el acceso al crédito son los prestadores de servicio o contratistas y los agricultores dadas las tasas de impago, 20% y 18% respectivamente. Sin embargo, es importante resaltar que las políticas internas de colocación para estos perfiles son las más flexibles, pues no requieren soportes para estudio crediticio muy elaborados, ni se puede comprobar con certeza el desempeño en sus actividades; por lo que probablemente se filtren diferentes perfiles



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

bajo la sombra de contratistas o agricultores.

Se debe tener en cuenta que los jóvenes que habitan en el sector rural (entre 18 y 25 años) son los que cuentan con una menor tasa de ingreso al sistema financiero, con un indicador de acceso de alrededor del 30% (ASOBANCARIA, 2019). Sin embargo, las entidades financieras al registrar tasas de impago cada vez mayores entre menor sea la edad de los individuos, difícilmente se encargarán de promover políticas de inclusión financiera hacia los más jóvenes; por lo que es importante que se desarrollen políticas de educación financiera en este tipo de comunidades que concienticen a los jóvenes de los beneficios y el impacto que puede generar en la calidad de vida. En cuanto a la variable sexo se evidencia en la colocación de los créditos que los hombres duplican los desembolsos de créditos a las mujeres; lo que puede reflejar la sociedad latinoamericana donde persiste el paradigma que el hombre es quien dirige el rumbo de los hogares y dispone de los recursos económicos. Aún se encuentra mucho camino por recorrer para empoderar a las mujeres a través del acceso a la financiación de proyectos y emprendimientos que generen progreso social. El tipo de ciudad en la que se encuentran los clientes proyecta una dispersión en la colocación en la mayoría del territorio nacional y no solo en las ciudades principales, los municipios, cabeceras y sector rural representan un considerable 42% de los desembolsos crediticios; demostrando avances en materia de penetración de mercado e inclusión en las ciudades no capitales y contrarrestando las actividades de prestamistas informales que socavan los intereses particulares de las comunidades más vulnerables.

El Gráfico 3 presenta el porcentaje de impago por departamentos, la cantidad de clientes y la participación correspondiente. Se puede observar Respecto al índice de impago se presentan diferencias notorias a nivel departamental. Cesar, Sucre y Córdoba registran las mayores tasas de impago, 32%, 25% y 22%, respectivamente. La ciudad capital, aglomera el 15% de la muestra con 6.449 clientes y presenta un impago de 16%. Por otra parte, Antioquia, Quindío y Risaralda tienen las más bajas tasas de impago que no superan el 12%. En cuanto al Valle del Cauca, donde reside el 21% de la población, tiene un índice de default de 12% (Gráfico 3a).

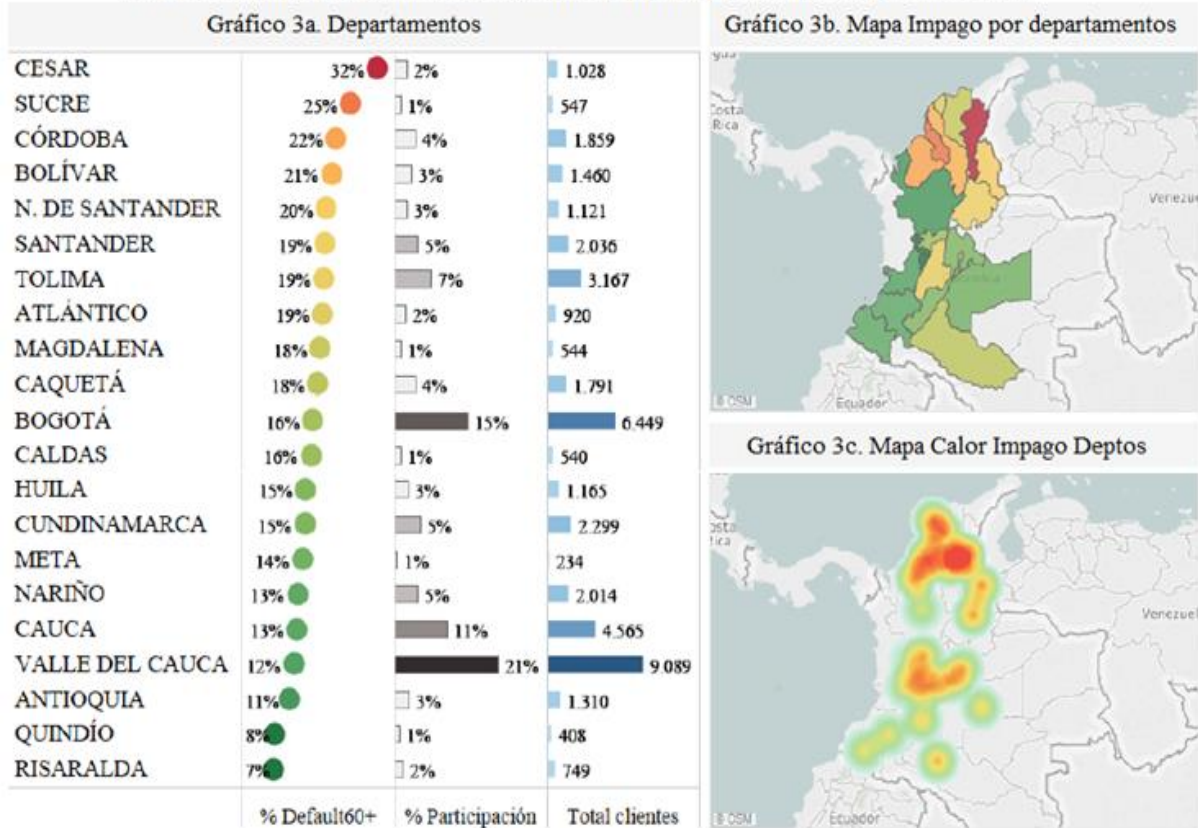


OBSERVADR





**Gráfico 3. Impago, cantidad de clientes y participación por departamentos**



Fuente: Entidad financiera. Elaboración propia.

Con el *ranking* de impago por departamentos se puede observar que departamentos agrícolas como: Quindío (Café, plátano, cacao), Valle del Cauca (Caña de azúcar, banano, aguacate), Cauca (Fique, Caña de azúcar, café), Nariño (Papa, cacao, maíz) y Meta (Arroz, palma africana, plátano) reflejan bajas tasas de impago crediticio mientras que departamentos donde la ganadería ocupa un lugar representativo en su actividad económica como: Cesar, Sucre, Córdoba y Bolívar presentan las tasas más altas de impago.



OBSERVADR





## 5. Conclusiones

A partir de la inclusión financiera y el acceso al crédito se permitirá a la población de microempresarios en zonas rurales y a los pequeños y medianos productores desarrollar emprendimientos, mejorar los ingresos, la calidad de vida y acceder a otros servicios como los seguros y la educación financiera.

Las condiciones de los créditos de entidades financieras formales son sustancialmente mejores que las alternativas de crédito informal tanto en tasa como en plazo. Los gota a gota o prestamistas informales representan un problema muy complejo en el marco del desarrollo personal y colectivo de las comunidades vulnerables y terminan siendo un generador de violencia y pobreza, generando un círculo vicioso del que difícilmente se pueden desprender quienes acceden a estas formas de financiación.

Las mujeres están en una situación de especial desventaja en cuanto al acceso a servicios financieros, tienen menos acceso a mecanismos seguros de ahorro y más probabilidades de usar métodos informales, por lo que es indispensable promover políticas públicas y privadas que logren equilibrar las oportunidades de acceso a productos financieros.

La inclusión financiera importa no solo porque promueve el crecimiento, sino que ayuda además a garantizar que la prosperidad sea ampliamente compartida, disminuyendo los índices de desigualdad social. El acceso a los servicios financieros juega un papel fundamental en la tarea de sacar a la gente de la pobreza, empoderar a las mujeres y ayudar a los gobiernos a prestar diferentes servicios a la población. Es una herramienta decisiva en la lucha contra la pobreza.

La gran heterogeneidad social en el contexto nacional sugiere que las políticas de inclusión financiera deben ir encaminadas a fomentar el acceso de la población al sistema financiero deben ir focalizadas a grupos específicos, tanto a nivel de edad como en ubicación geográfica. En particular, los jóvenes adultos y los habitantes del sector rural son los que requieren una atención más detallada por parte de estas iniciativas. Para lograr tal fin, es necesario fortalecer los programas de educación financiera actuales.

Las estadísticas encontradas no permiten confirmar el buen hábito de pago del perfil de los agricultores, se evidencia que inciden otras variables de manera más significativa como la ubicación geográfica y la edad.

Mejorar las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables dependen del acceso a una amplia gama de recursos donde se encuentra el acceso a la financiación y la posibilidad de ahorro. Es vital el relacionamiento de actores estatales, de mercado y sociedad civil para la superación de la pobreza a través de la integración de fuerzas y diferentes recursos.

Entender las causas y el contexto de los contrastes sociales presentes en Colombia resulta ser un





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

elemento crucial que debe tenerse en cuenta para el diseño de políticas públicas y privadas que promuevan la inclusión financiera. El análisis sugiere que el grado de acceso a servicios financieros a nivel local no solamente está asociado a condiciones económicas locales sino también a otros elementos sociales. Por lo que, el éxito de una política de desarrollo financiero en Colombia depende, entre otros factores, de la capacidad de establecer tanto condiciones financieras como socioeconómicas propicias a nivel local.

Es difícil concluir con los datos proporcionados por la entidad financiera objeto de estudio el desempeño crediticio de los agricultores colombianos, dado la baja representatividad de la muestra y las estadísticas variadas que se encontraron en el análisis. Más que la actividad propia de los solicitantes de crédito se debe tener en cuenta la edad y la cultura de pago desarrollada en las distintas zonas geográficas ya que se puede remarcar una cultura responsable y cumplidora hacia el suroccidente colombiano y una cultura de muy mal hábito de pago sobre la costa atlántica.

Para próximos estudios referentes al tema de la inclusión financiera en el sector rural y el desempeño crediticio de los agricultores es conveniente realizar estudios etnográficos que permitan experimentar y conocer de primera mano el contexto y las condiciones de este tipo de comunidades, pues el análisis de datos por si solo generaliza y reafirma paradigmas que no favorecen a las comunidades vulnerables y por lo tanto no contribuyen a la mitigación de la pobreza.

## Referencias

Asobancaria - Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia. (2019). “Estrategia de inclusión financiera en Colombia 2019 - 2022”. Revista Semana Económica. Edición 1206. Octubre de 2019.

\_\_\_\_\_. (2018). “Estudios en material de inclusión financiera en 2017: principales resultados y reflexiones para Colombia”. Revista Semana Económica. Edición 1153. Septiembre de 2018.

Beck, T., y A. De la Torre (2007), “The Basic Analytics of Access to Financial Services”. *Financial Markets, Institutions & Instruments* 16(2), 79-117.

Chibba, M. (2009). “Financial Inclusion, Poverty Reduction and the Millennium Development Goals”. *European Journal of Development Research*, núm 21, pp. 213-230.

DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019a). Medición de empleo informal y seguridad social. Boletín Técnico Trimestre móvil junio-agosto 2019.

\_\_\_\_\_. (2019b). Principales indicadores del mercado laboral. Boletín Técnico, septiembre 2019.

\_\_\_\_\_. (2018). Boletín Técnico – Pobreza monetaria en Colombia. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/>.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

DNP – Departamento Nacional de Población. (2014). Definición de Categorías de Ruralidad. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/>.

Fedesarrollo – Informe Mensual del Mercado Laboral. (2018). “Productividad y Salario Mínimo”. Disponible en: [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3527/IML\\_Enero\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3527/IML_Enero_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Gardeva, A., y Rhyne, E. (2011). “Oportunidades y obstáculos para la inclusión financiera. Informe de la encuesta”. *Centro para la Inclusión Financiera*

Hilferding, R. (1985). “O capital financeiro”. São Paulo: Nova Cultural.

Honohan, P. (2004). “Financial Sector Policy and the Poor: Selected Findings and Issues”. *The World Bank Working Paper, núm. 43, Washington D. C.*

Morduch, J. (1995). “Income Smoothing and Consumption Smoothing”. *Journal of Economic Perspectives, vol. 9, núm. 3, pp. 103-114.*

OCDE/INFE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Red Internacional de Educación Financiera) (2012). “Principios de Alto Nivel de la OCDE/INFE sobre Estrategias Nacionales de Educación Financiera”.

Rodríguez Garcés, C. (2008). “Impacto de las Microfinanzas: Resultados de Algunos Estudios. Énfasis en el Sector Financiero”. *Revista Ciencias Estratégicas, vol. 16. Núm. 20, Julio-diciembre, 2008, pp 281-298.*

Schumpeter, J.A. (1982). “Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito e juros e o ciclo econômico”. São Paulo: Abril Cultural.



OBSERVADR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**O CONHECIMENTO DOS ASSOCIADOS ACERCA DA GOVERNANÇA CORPORATIVA EM COOPERATIVAS: UM ESTUDO EM UMA COOPERATIVA DE CRÉDITO**

**ASSOCIATES' KNOWLEDGE ABOUT CORPORATE GOVERNANCE IN COOPERATIVES: A STUDY IN A CREDIT COOPERATIVE**

Josiele Maria FÃO<sup>1</sup>, Felipe Cavalheiro ZALUSKI<sup>2</sup>, Ana Paula da Rosa DEZORDI<sup>3</sup>,  
Diziane Inês de LIMA<sup>4</sup>, Fabiana ZANARDI<sup>5</sup>

**Resumo:**

Este estudo objetivou identificar o conhecimento dos associados sobre as boas práticas de governança corporativa em cooperativas de crédito, particularmente na Cooperativa Sicredi Alto Uruguai. A aplicação de boas práticas de Governança Corporativa nas cooperativas de crédito tem a finalidade de melhorar o governo estratégico, buscando resultados mais eficazes para o bom desenvolvimento da gestão empresarial. Os principais temas abordados na seção teórica tratam-se da conceituação de governança corporativa, a implantação em cooperativa de crédito, a influência nas cooperativas de crédito, as atribuições e as responsabilidades. Metodologicamente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica para conceituar o tema e após realizado uma análise do entendimento do quadro de associados da cooperativa na governança corporativa. Os resultados apontam que, foi identificado que grande parcela dos pesquisados possui conhecimento a respeito de como acontece os procedimentos corporativos da instituição. Esse é um dos fatores que contribuem para a confiabilidade dos associados, o conhecimento da instituição e a participação nas assembleias torna associado e colaborador agentes pertencentes a construção do planejamento e crescimento da organização.

**Palavras-chave:** Governança corporativa. Cooperativas de crédito. Gestão.

**Abstract:**

This study aimed to identify associates' knowledge of good corporate governance practices in credit unions, especially the Sicredi Alto Uruguay Cooperative. The application of good Corporate Governance practices in credit unions aims to improve strategic governance, seeking more useful results for the good development of business management. The main topics covered in the theoretical section deal with the conception of corporate governance, the implementation in credit unions, the influence on credit unions, as attributions and as uses. Methodologically, a bibliographic research was carried out to conceptualize the theme and after an analysis of the

1 Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNIJUÍ; e-mail: [josielefao@gmail.com](mailto:josielefao@gmail.com)

2 Doutorando em Administração pela UFSM; e-mail: [felipezaluski@hotmail.com](mailto:felipezaluski@hotmail.com)

3 Mestranda em Desenvolvimento Regional pela UNIJUÍ; e-mail: [annna.darosa@gmail.com](mailto:annna.darosa@gmail.com)

4 Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNIJUÍ; e-mail: [dizylim@gmail.com](mailto:dizylim@gmail.com)

5 Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNIJUÍ; e-mail: [fab.zan@hotmail.com](mailto:fab.zan@hotmail.com)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

understanding of the cooperative associate's framework in corporate governance. The results pointed out that they were identified as a large portion of respondents, have the knowledge to respect the corporate procedures of the institution. This is one of the factors that contribute to the members, the knowledge of the institution and the participation in the assemblies becomes associate and collaborator of the agents involved in the construction of the organization's planning and growth.

**Keywords:** Corporate Governance. Credit unions. Management.

## INTRODUÇÃO

A governança corporativa tem sido abordada cada vez com mais frequência na atualidade e tem ganho maior relevância no cenário econômico. Analisada como fator de desenvolvimento nas cooperativas de crédito, a governança corporativa vem como ferramenta de fortalecimento dessas instituições. As pesquisas realizadas sobre as questões que envolvem a governança corporativa indicam que, quanto mais elevado o nível de governança, maior a valorização da empresa (ROSSONI, 2013). Salienta-se ainda que, as companhias que estão submetidas às normas mais rígidas de governança corporativa, são menos vulneráveis às oscilações dos mercados em situações de instabilidade.

As cooperativas de crédito têm apresentado participação no cenário socioeconômico brasileiro contribuindo para o desenvolvimento, fomentando o surgimento e crescimento de empresas dos diversos tamanhos e servindo também como fonte alternativa de recursos.

Se comparadas com os bancos comerciais as cooperativas de crédito têm apresentando maiores possibilidades de atender comunidades afastadas dos grandes centros, contribuindo para a redução no nível de pobreza, a geração de emprego e a inclusão social (SILVA et al., 2014). Pode-se dizer que as cooperativas se apresentam eficazes por atuarem na democratização do acesso ao crédito e aos serviços bancários, e para a descentralização de renda de forma autônoma e independente (VILELA; NAGANO; MERLO, 2007).

Diante disso, este estudo tem como objetivo de identificar o conhecimento dos associados sobre as boas práticas de governança corporativa em cooperativa de crédito, particularmente na Cooperativa Sicredi Alto Uruguai, localizada na cidade de Frederico Westphalen/RS. Para atingir esse objetivo proposto, buscou-se identificar os conceitos e normas da governança corporativa, de



OBSERVADR





que forma as estratégias da governança corporativa são planejadas e implantadas, bem como, mensurar o nível de conhecimento dos associados referente governança corporativa na cooperativa de crédito em estudo.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. Conceito de Governança Corporativa

O termo “*governance*” surgiu a por meio de considerações e estudos do Banco Mundial. Segundo Diniz (1995, p. 400), “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente”. O autor fala ainda que “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (DINIZ, 1995, p. 400). Desse modo, pode-se presumir que essa ideologia defende que a capacidade governativa não seria medida apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas incluiria a forma pela qual o governo exerce o seu poder.

Segundo Rosenau (2000, p. 15), existe uma diferença latente entre governo e governança pois “governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”.

É relevante dizer ainda que a governança é um conceito amplo para conter dentro de si a dimensão governamental. Governança corporativa ou governo das sociedades ou das empresas é o conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições que regulam a maneira como uma empresa é dirigida, administrada ou controlada. O termo inclui também o estudo sobre as relações entre os diversos atores envolvidos e os objetivos pelos quais a empresa se orienta (CARVALHO, 2002).

Segundo Pinto (2008), a Governança corporativa é uma área de estudo com múltiplas abordagens. Uma das principais preocupações é garantir a adesão dos principais atores a códigos de conduta



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

pré-acordados, através de mecanismos que tentam reduzir ou eliminar os conflitos de interesse e as quebras do dever fiduciário. Um problema relacionado, entretanto normalmente tratado em outro fórum de discussão é o impacto da governança corporativa na eficiência econômica.

A governança é a capacidade das sociedades humanas para se dotarem de sistemas de representação, de instituições e processos e de corpos sociais para elas mesmas se gerirem em um movimento voluntário. Esta capacidade de consciência ou movimento voluntário, de organização as instituições, os corpos sociais, de conceitualização e de adaptação a novas situações é uma característica das sociedades humanas. Onde todos buscam seus direitos e deveres, sempre visando um resultado positivo em seus investimentos (QUELHAS, 2013).

Conforme Andrade e Rossetti (2007), a governança corporativa, os arranjos institucionais que regem as relações entre acionistas e as administrações das empresas deverá se transformar numa preocupação importante no Brasil, na medida em que as mudanças em curso nos seus sistemas de propriedade estatal e familiar aceleram e atraem novos investidores, especialmente estrangeiros. As discussões envolvendo o tema e a evolução de práticas de governança têm sido particularmente intensas durante a última década nos Estados Unidos e no Reino Unido, cujos investidores institucionais estão assumindo um papel crescente no financiamento de empresas no mundo inteiro.

Existem diferentes caminhos pelos quais foi trabalhado o conceito de governança corporativa. Um dos principais difusores desse tema foi a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), que a partir da construção de alguns princípios foi capaz de estabelecer alguns pilares fundamentais sobre o tema. São os seguintes: os direitos dos acionistas; o tratamento equitativo dos acionistas; o papel dos terceiros fornecedores de recursos; acesso e transparência da informação e; a responsabilidade da diretoria e do conselho de administração.

A partir desses princípios da OCDE, foi possível ter como ponto de referência para que as empresas e países desenvolvam os seus próprios princípios, e dessa maneira possam atender suas particularidades e necessidades. Atualmente, a evolução de princípios é ampla e envolve outros temas, como os métodos alternativos de solução de conflitos, a responsabilidade social da empresa, as políticas de governo eletrônico e o meio ambiente das empresas, dentre outros.

No Brasil, o conceito mais propagado de governança corporativa é definido pelo Instituto



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Para o instituto, a governança Corporativa trata do sistema que as organizações são direcionadas, monitoradas e incentivadas, envolvendo relações entre proprietários, Conselho de Administração, Conselho de Administração e órgãos de controle. Além disso, compreende as boas práticas de governança corporativa pois essas convertem os princípios em recomendações objetivas, alinhando os interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso aos recursos e contribuindo para sua longevidade. (IBGC, 2009, p. 19).

## 2.2. Governança Corporativa em Cooperativa de Crédito

A Governança Corporativa é um tema atual e vem sendo relacionada a sua atuação junto às cooperativas de crédito. Para Teixeira et al. (2016), a governança corporativa é um instrumento valioso nas reestruturações que estão vivenciando muitas cooperativas. Por tratar-se de uma abordagem recente na realidade das cooperativas, Teixeira et al. (2016), afirma que um modelo inicial de governança menos amplo, pode ameaçar o princípio cooperativista da gestão democrática, o qual desde o surgimento das cooperativas, carrega em sua essência a identidade dessas organizações.

Segundo Shulze (1987), o cooperado enquanto gestor do empreendimento deve equilibrar os seus papéis de participação política com a participação econômica e esses dois com a capacidade gerencial da cooperativa em realizar suas relações com o mercado. Fama e Jensen (1983) indicam as práticas de governança corporativa que separam a propriedade do controle para as cooperativas, devido às características difusas e complexas dessas organizações.

Segundo Oliveira, Bressan e Bressan (2014) é um desafio as cooperativas de crédito atualmente, criar mecanismos de gestão com geração de informações, que estejam de acordo com sua estrutura administrativa, além de atender às exigências regulatórias do Banco Central do Brasil (BACEN) e estarem alinhados com seus princípios doutrinários. Assim, nota-se como necessário o trabalho que o BACEN iniciou em 2008, objetivando dar suporte as cooperativas de crédito, através da divulgação das diretrizes para boas práticas de governança.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Silva, Leite, Guse e Gollo (2014) destacam ainda que a importância social e econômica das cooperativas de crédito gera a necessidade da avaliação do desempenho econômico financeiro dessas organizações, desempenho esse que é necessário para a sustentabilidade da organização.

A orientação do uso de boas práticas de governança corporativa pode acontecer em diversos setores e tornou-se uma prática usual. Os autores Bachmann, Azevedo e Clemente (2012) que apresentam um estudo sobre a adoção de práticas de governança recomendadas para empresas de capital aberto listadas na B3 e seu impacto quanto a regularidade de pagamento de dividendos. Beiner, Drobetz, Schmid e Zimmermann (2006) destacam que essas recomendações ocorrem em diversos países, com destaque para a Suíça e Alemanha. Diante disso, pode ser observada a amplitude do tema e a sua abrangência em diversos setores.

Borgia (2013) expõem que as cooperativas de crédito enfrentam um problema de mensuração do valor criado pela tomada de decisão estratégica, levando em conta as peculiaridades que os sistemas de regras que direcionam sua governança corporativa. Seu estudo na Índia, expõem ainda que há uma previsão para que nesse país, em 2030, a maioria da população será classificada como urbana, o que gerará um crescimento na importância dos bancos cooperativos urbanos. Sobre a governança corporativa, o autor afirma que ela cotidianamente envolve aspectos que geram um potencial desalinhamento entre a gestão democrática e a lealdade aos interesses macros da organização e os princípios da boa gestão e prudência.

A Lei federal nº 5.764 de 16 de dezembro de 1971 que define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências, estabelece para as cooperativas a obrigatoriedade de assembleias gerais anuais, permitida a participação de todos os associados, que têm assegurados direitos iguais nas votações, exceto em alguns casos previstos em Lei. A administração da cooperativa deve ser exercida por um Conselho de Administração (CA) e, ou, Diretoria com mandato de no máximo quatro anos, e com renovação mínima de 1/3 para o CA. O Conselho Fiscal tem mandato de um ano, com renovação mínima de 2/3. Todos esses cargos devem ser ocupados exclusivamente por associados (BRASIL, 1971).

Diante do que é definido pela legislação, Pagnussatt (2004), afirma que esses itens estimulam a participação, enquanto a exigência de renovação mínima inibe o continuísmo, mas exige



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

programas de formação constante para os novos dirigentes. Para que haja uma análise das estruturas de governança das cooperativas de crédito, é necessário observar algumas restrições apresentadas por Ciancanelli e Gonzalez (2000) sobre a governança corporativa no sistema bancário, pois existem várias semelhanças com o modelo de crédito cooperativo. Os autores expõem que por operarem em um mercado fortemente regulado, bancos têm características diversas de outras empresas, de forma que o uso de algumas teorias administrativas implica a utilização de suposições que obscurecem as singularidades dos dilemas de governança que enfrentam. Desse modo, as cooperativas de crédito mesmo sujeitas a intempéries do mercado, precisam enfrentar algumas situações de forma diferente que as empresas privadas.

Deve ser levado em conta que em cooperativas de crédito, os investidores são também clientes. Nesse tipo de organização, muitas vezes o espírito cooperativista vem de encontro com posturas oportunistas do quadro social. Existem os que se associam por acreditar nos ideais cooperativos, mas também há aqueles que seguem uma lógica utilitarista, associando-se pelo menor custo de suas operações ou pela dificuldade que têm em conseguir atender suas necessidades financeiras em outro local (AMESS; HOWCROFT, 2001). Diante disso, a construção da confiança depende do clima criado na cooperativa, em torno de um espírito associativo, mas sua utilização nas estruturas de governança deve considerar as diferentes razões da adesão a seus quadros.

A apropriação da teoria à prática, quando se trata das estruturas de governança para o ambiente das cooperativas de crédito pode implicar em redução de custos, pela economia nos custos de transação e redução da possibilidade de seleção adversa e risco moral, e no estímulo à gestão, ao fortalecer aspectos da participação no controle e monitoramento da gestão (AMESS; HOWCROFT, 2001).

### 3. METODOLOGIA

Metodologicamente pode-se classificar o estudo como sendo uma pesquisa quantitativa e descritiva (FONSECA, 2002). A unidade de análise e os sujeitos respondentes foram os associados e colaboradores de uma unidade da cooperativa de crédito Sicredi Alto Uruguai, localizada na cidade de Frederico Westphalen no estado do Rio Grande do Sul.



OBSERVADR





O delineamento da coleta de dados foi por meio de técnica de levantamento (*survey*) na busca de dados primários, por meio da aplicação de escala Likert de 5 pontos, com cinquenta e três entrevistados. A análise dos dados foi feita por análise de frequência das informações gerais da cooperativa e análises descritivas das variáveis por meio de gráficos e tabelas.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente estudo objetiva identificar o conhecimento dos associados sobre as boas práticas de governança corporativa em cooperativa de crédito, particularmente na Cooperativa Sicredi Alto Uruguai, para isso buscou mensurar o nível de conhecimento dos associados e colaboradores referente governança corporativa na cooperativa de crédito em estudo a partir de um questionário com perguntas fechadas.

O Quadro 1 apresenta dados que ajudam na visualização do perfil dos pesquisados, indicando as características dos mesmos.

Quadro 1: Perfil dos entrevistados

PERFIL DOS PESQUISADOS	
Gênero	Feminino – 32,7%
	Masculino – 67,3%
Faixa etária	20 a 30 anos – 51,9%
	31 a 40 anos – 36,5%
	41 a 50 anos – 5,7%
	Mais de 51 anos – 5,7%
Escolaridade	Ensino fundamental completo – 3,2%
	Ensino médio incompleto – 4,2%
	Ensino médio completo – 15,4%
	Ensino superior incompleto – 13,5%
	Ensino superior completo – 42,2%
	Especialização incompleta – 4,2%
Especialização completa – 17,3%	
Tempo de atuação na cooperativa	Até 1 ano – 10%
	Até 5 anos – 34%
	Até 10 anos – 21%
	Mais de 10 anos – 35%
Identificação	Associado – 55,8%
	Colaborador – 44,2%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

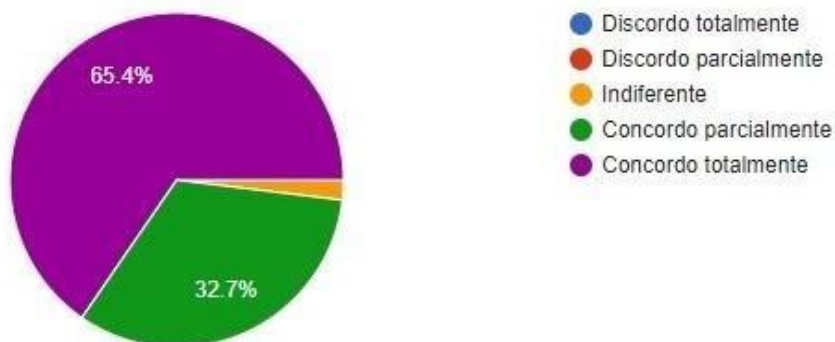


Conforme disposto no Quadro 1, a maioria dos pesquisados, cerca de 67,3% são do gênero masculino, com a faixa etária predominante de 20 a 30 anos, o percentual de 51,9% e seguida da faixa de 31 a 40 anos de 36,5%. A faixa de escolaridade com maior percentual é do Ensino superior completo de 42,2%, seguido de 17,3% que possuem Especialização completa.

Referente ao tempo de atuação como colaborador ou ainda como associado da cooperativa, 35% com mais de 10 anos, seguido de 34% com até 5 anos. Quando solicitado sua identificação, 55,8% são associados, enquanto 44,2% são colaboradores da instituição.

Gráfico 1: Opinião sobre a transparência dos objetivos da cooperativa

Você considera a Cooperativa uma organização transparente na definição de seus objetivos?



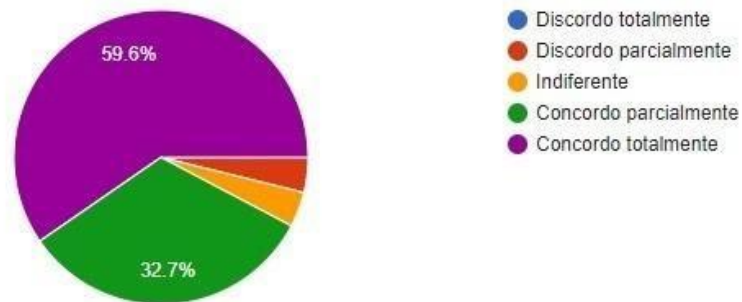
Fonte: dados da pesquisa (2019).

Quando questionados referente a sua opinião sobre se considera a cooperativa de crédito transparente quanto a seus objetivos, 65,4% concorda totalmente e 32,7% concorda parcialmente, o que reflete a confiabilidade que instituição transmite não só a seus colaboradores, mas também aos associados. Esse item mostra que existem colaboradores e associados que trabalham com a cooperativa a mais de 10 anos, o que explica a relação de fidelidade e a durabilidade da relação.



Gráfico 2: Conhecimento sobre elementos da cooperativa

A Cooperativa assegura que os associados conheçam totalmente a situação financeira, o desempenho e as políticas de gestão e negócios da cooperativa?

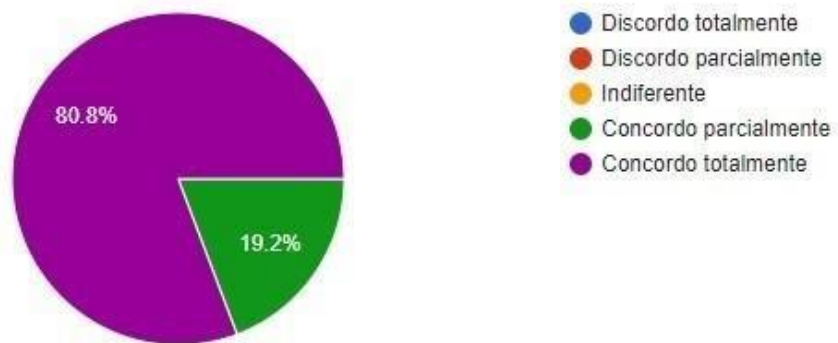


Fonte: dados da pesquisa (2019).

A cooperativa tem dever ético de assegurar que os colaboradores e associados estejam a par de sua situação financeira, desempenho e das políticas de gestão e negócios da instituição. Quando questionados sobre essas ações, 59,6% dos pesquisados concordam totalmente e 32,7% concordam parcialmente, o que deixa claro que esses elementos são cumpridos pela cooperativa.

Gráfico 3: Divulgação Assembleias Gerais

O local, a data e a hora da realização das Assembleias Gerais são divulgadas com antecedência para os associados?



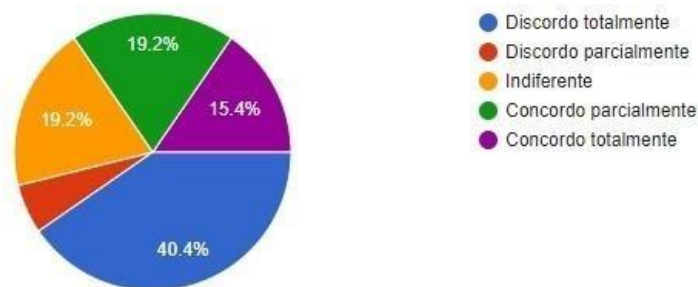
Fonte: dados da pesquisa (2019).



Referente a divulgação de realização das Assembleias Gerais, 80,8% concordam totalmente que as informações como local, data e hora são divulgadas com antecedência para os associados. Essa divulgação com antecedência e por meio de mídias que atinjam os associados, como rádio e jornais locais, garante um planejamento para que esses associados se façam presentes nas assembleias, estando a par das situações da cooperativa e participando das decisões e planejamento. Quando o associado e colaborador fazem parte da tomada de decisões e acontecimentos da organização, cria um sentimento de pertencimento a ela, o que garante a sua fidelização.

Gráfico 4: Decisões que favoreçam indivíduos x coletivo

Você conhece algum caso em que algum gestor tenha tomado alguma decisão para benefício próprio dentro da cooperativa, em detrimento a coletividade?



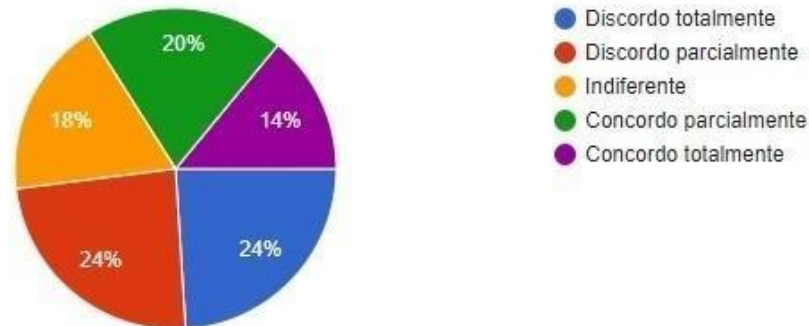
Fonte: dados da pesquisa (2019).

No Gráfico 4, na questão da qual o entrevistado pondera se conhece algum caso em que algum gestor tenha tomado alguma decisão para beneficiar a si mesmo dentro da cooperativa, ao invés da decisão beneficiar a coletividade. Nesse item, 40,4% dos entrevistados discorda totalmente, o que apresenta um indicador de confiança. No entanto, 19,2% dos pesquisados disse-se indiferente a essa situação, o que pode demonstrar desinteresse ou mesmo falta de interação quanto a esse aspecto. O que chama atenção são os percentuais de 19,2% que concordam parcialmente e 15,4% que concordam totalmente com essa afirmação, pois revela que alguns colaboradores ou associados não acreditam que as decisões tomadas pela gestão são integralmente favorecedoras da coletividade. Esse tipo de dúvida destoa com os valores do cooperativismo, que busca sempre trabalhar em prol do coletivo.



Gráfico 5: Indicação dos diretores

Na Cooperativa, é o Presidente que faz a indicação dos diretores e da respectiva remuneração?

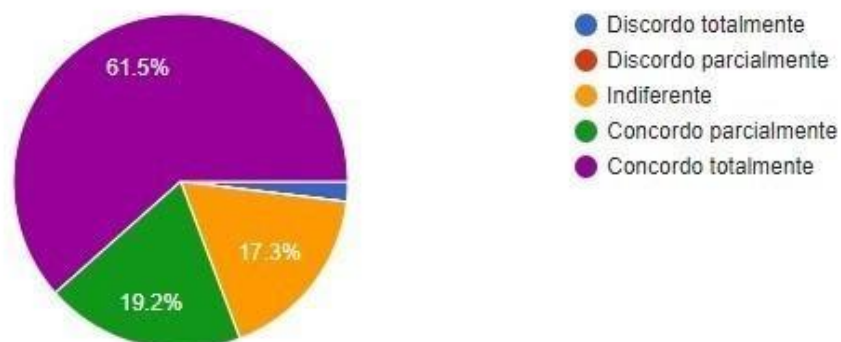


Fonte: dados da pesquisa (2019).

O Gráfico 5 apresenta os resultados referentes a questão que na cooperativa é o presidente que faz a indicação dos diretores e da respectiva remuneração. O que pode ser analisado pela diversidade de respostas é que não há divulgação de como esse item é realizado, pois tanto colaboradores como associados divergem entre as cinco alternativas.

Gráfico 6: Periodicidade de auditorias na instituição

Frequentemente, ocorre a realização de auditoria na Cooperativa?



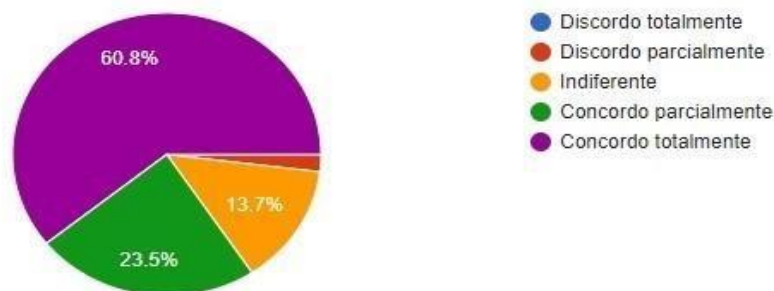
Fonte: dados da pesquisa (2019).



O Gráfico 6 mostra o resultado do questionário a respeito da periodicidade frequente da realização de auditorias na cooperativa, 61,5% concorda totalmente com esse item, 19,2% concordam parcialmente, o que resulta num indicador expressivo de conhecimento dos pesquisados sobre essa ocorrência periódica. O conhecimento de associados e colaboradores quanto a ocorrência de auditorias frequentes inspira segurança e transparência à cooperativa.

Gráfico 7: Conselho fiscal e atos administrativos

O conselho fiscal realiza a fiscalização dos atos dos administradores e opina sobre eles?



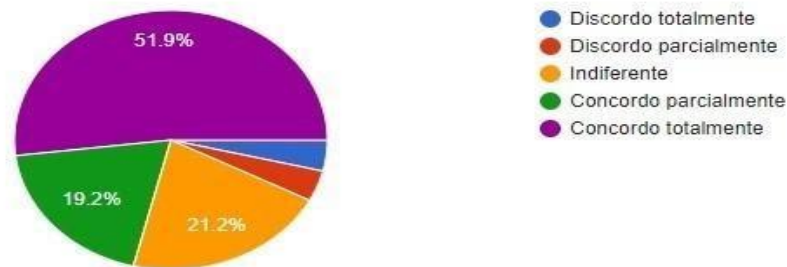
Fonte: dados da pesquisa (2019).

O Gráfico 7 mostra a reação dos pesquisados referente a questão que fala que o conselho fiscal realiza a fiscalização dos atos dos administradores e opina sobre os mesmos, nesse item 60,8% concordam totalmente e 23,5% concordam parcialmente, o que novamente reflete uma realidade onde os pesquisados tem conhecimento do acontecimento dessas ações dentro da organização. Reflete também o entendimento de como funciona a organização e os elementos de seu organograma.



Gráfico 8: Manual de conduta

Existe algum manual de conduta que cite sobre meio ambiente, doações, punições para assédios morais e sexuais, fraudes, etc. que está sendo utilizado na Cooperativa?



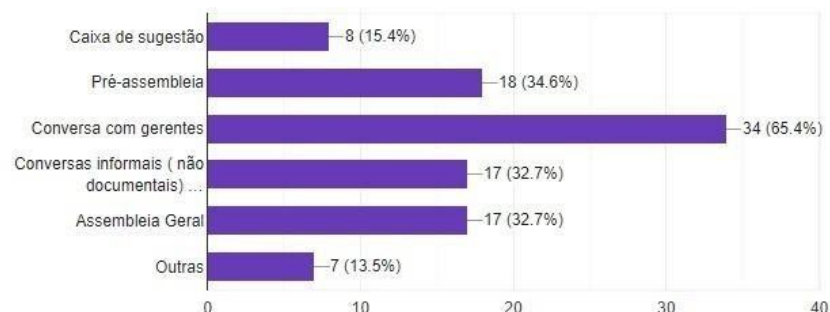
Fonte: dados da pesquisa (2019).

O Gráfico 8 apresenta o questionamento se existe dentro da cooperativa algum manual de conduta que cite sobre itens como meio ambiente, doações, punições para assédios morais e sexuais, fraudes e afins. Nesse item, também se reflete o conhecimento dos pesquisados sobre o assunto, pois 51,9% concordam totalmente, 19,2% concordam parcialmente, sendo assim, pode-se dizer que a consciência dos pesquisados sobre o assunto representa o entendimento quanto aos valores defendidos pela organização.

Gráfico 9: Canais para expressar a opinião

Cite DUAS das opções abaixo, das quais o cooperado se utiliza para expressar sua opinião sobre a cooperativa e sua forma de gestão

52 respostas



Fonte: dados da pesquisa (2019).

Quando solicitados que dentre as opções apresentadas fossem citadas duas que expressem a

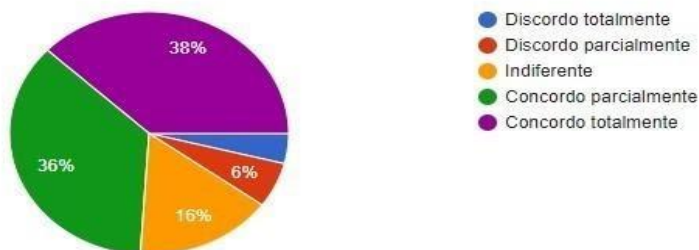




conduta do cooperado quando necessita opinar sobre a cooperativa e sua forma de gestão, os canais mais mencionados foram em primeiro lugar, com 65,4% a conversa com gerentes, em segundo lugar com 34,6% está a pré assembleia, seguida por 32,7% de conversas informais e a mesma porcentagem na Assembleia geral. Pode-se notar diante disso, que o associado e colaborador sente-se mais à vontade ao conversar com o gerente de sua unidade quando algo necessita expressar sua opinião sobre algum elemento da cooperativa. Mais uma vez, essa ação reflete a confiabilidade que o gerente transmite no cotidiano da organização. A representatividade da assembleia e da pré assembleia também tem relevância nesse item, pois os mesmos foram citados como canais importantes na comunicação da instituição.

Gráfico 10: Assembleia Geral

Na Assembleia Geral, a deliberação sobre a prestação de contas é precedida da leitura dos pareceres da auditoria externa e do conselho fiscal?



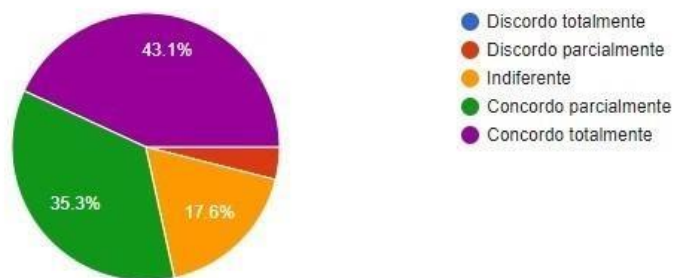
Fonte: dados da pesquisa (2019).

O Gráfico 10 apresenta a percepção dos pesquisados sobre a ocorrência de leitura de pareceres da auditoria externa e do conselho fiscal antes da deliberação da prestação de contas da cooperativa. Nesse item, 38% concordam plenamente que essa ação acontece, 36% concordam parcialmente, o que resulta numa parcela significativa de pesquisados que sabem como funciona o procedimento das ações de prestação de contas durante a assembleia. Essa informação apresenta informações que dão margem a interpretação onde o colaborador e associado conhece os procedimentos que ocorrem nas assembleias.



Gráfico 11: Separação de funções administrativas

Há separação entre os papéis desempenhados pelos administradores com funções estratégicas (Conselho Administrativo ou Diretoria) e por aqueles com funções executivas (diretoria executiva, Superintendência ou Gerência).



Fonte: dados da pesquisa (2019).

No Gráfico 11, é apresentada a percepção dos pesquisados quanto a separação entre os papéis desempenhados pelos administradores com funções estratégicas por aqueles com funções executivas dentro da cooperativa. Nesse item, 43,1% concordam plenamente, 35,3% concordam parcialmente, o que reflete um percentual significativo de entendimento dos pesquisados a respeito da estruturação e separação de funções dentro da organização. Conforme já observado nos outros questionamentos, pode-se perceber que o conhecimento dos pesquisados sobre os procedimentos administrativos são bem visíveis, demonstrando que cada vez mais o associado participa e conhece a instituição.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tendência a adoção de práticas de Governança Corporativa atualmente é uma condição essencial para o desenvolvimento das organizações, com as cooperativas de crédito esse aspecto é cada vez mais relevante. A conscientização torna o tema relevante para a maioria das instituições, independente do ramo que atuam.

Este estudo objetivou identificar o conhecimento dos associados sobre as boas práticas de governança corporativa em cooperativas de crédito, particularmente na Cooperativa Sicredi Alto Uruguai. Dessa forma buscou mensurar o nível de conhecimento dos associados e colaboradores



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

referente governança corporativa na cooperativa de crédito em estudo a partir de um questionário com perguntas fechadas. A partir do questionário aplicado e análise das respostas foi identificado que grande parcela dos pesquisados possui conhecimento a respeito de como acontece os procedimentos corporativos da instituição. Esse é um dos fatores que contribuem para a confiabilidade dos associados, o conhecimento da instituição e a participação nas assembleias torna associado e colaborador agentes pertencentes a construção do planejamento e crescimento da organização.

Foi possível verificar ainda que, em alguns requisitos, a cooperativa pratica o que a teoria propõe, como a divulgação e transparência de suas ações aos associados, o uso dos serviços de auditoria independente, para examinar e assegurar a legitimidade das informações das demonstrações contábeis, bem como a realização de auditorias internas ocorridas com frequência. Pode-se dizer ainda que a cooperativa está norteando suas atividades pelos princípios da governança, que, estão de acordo com os princípios cooperativistas

## REFERÊNCIAS

AMESS, Kevin; HOWCROFT, Barry. Corporate governance structures and the comparative advantage of Credit Unions. *Corporate Governance: An International Review*, [S. l.], v. 9, n.1, p. 59-65, Jan. 2001.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BACHMANN, R. K.; AZEVEDO, S. U.; CLEMENTE, A. Regularidade no pagamento de dividendos e governança corporativa: estudo em companhias de capital aberto listadas na BM&FBOVESPA. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, v. 2, n. 2, p. 68-79, maio/ago. 2012.

BEINER, S., DROBETZ, W., SCHMID, Markus M. e ZIMMERMANN, Heinz, An integrated framework of corporate governance and firm valuation. *European Financial Management*, v. 12, n. 2, p. 249-283, 2006.

BRASIL. Lei 5.764, de 16 de dez. 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.actionhttp://www.bcb.gov.br/?REVSFN200612n?id=102369>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

BORGIA, M. S. The social report as a tool of ethical governance in cooperative banking. Megatrend revija, v. 68, p. 139, 2006.

Carvalho, A. G.(2002). Governança corporativa no Brasil em perspectiva. Revista de Administração, 37(3), 19-32.

CIANCANELLI, Penny; REYES-GONZALEZ, José Antonio. Corporate governance in banking: a conceptual framework. European Financial Management Association Conference. Atenas, June 2000. Disponível em: < [P a p e r s . s r n . c o m /paper.taf?abstract\\_id=253714](http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=253714)>. Acesso em: 19 ago. 2019.

DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995. pp. 385-415.

FAMA, E. F.; JENSEN, M. C. Separation of ownership and control. Journal of Law and Economics, 26(2), 301–325, 1983.

FONSECA, J. J. S. da. Metodologia da pesquisa científica. Ceará: Universidade Estadual do Ceará, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. IBGC. Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009.

OECD – Organisation for Economic Co-Operation And Development. G20/OECD Principles of Corporate Governance. Turkey, 2015.

OLIVEIRA, P. H. M. de; BRESSAN, V. G. F.; BRESSAN, A. A. Existe diferença no desempenho financeiro das cooperativas centrais de crédito no Brasil? Revista Evidenciação Contábil & Finanças, v. 2, n. 2, p. 40-54, 2014.

PAGNUSSATT, Alcenor. Guia do cooperativismo de crédito: organização, governança e políticas



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

corporativas. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2004.

QUELHAS, F. de C. (2013). Governança Corporativa: uma análise do comportamento organizacional das cooperativas. Anais do 9º Congresso Nacional de Excelência em Gestão, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

ROSENAU, James N. “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11- 46.

ROSSONI, Luciano. Legitimidade, governança corporativa e desempenho: análise das empresas da BM&F Bovespa. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 53, n. 3, p. 272-289, mai./jun., 2013.

SCHULZE, E. Estrutura do poder em cooperativas. Perspectiva Econômica, São Leopoldo, v.22, n.59, p.49-76, jun./dez. 1987.

SILVA, T. P. da; LEITE, M.; GUSE, J. C.; GOLLO, V. Desempenho econômico financeiro das maiores cooperativas de crédito brasileiras. In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2014, Resende/RJ. SEGeT. Resende/RJ: AEDB, 2014. v. XI. p. 1-16.

SILVA, S. S., SOUSA, A. R., LEITE, E. T. (2011). Conflito de agência em organizações cooperativas: Um ensaio teórico. Revista Organizações Rurais & Agroindustriais, 13(1), 63-76.

TEIXEIRA, M. G.; ROGLIO, K. D.; MARCON, R.; ,Institutional logics and the decision- making process of adopting corporate governance at a cooperative organization, Journal of Management & Governance, 1-29, Springer US, 2016.

VILELA, Dirley Lemos; NAGANO, Marcelo Seido; MERLO, Edgard Monforte. Aplicação da análise envoltória de dados em cooperativas de crédito rural. Rev. adm. contemp., Curitiba, v. 11, n. spe2, p. 99-120, 2007.



OBSERVADR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**GESTÃO HUMANIZADA E CAPITALISMO CONSCIENTE: DIFERENCIAIS VALORATIVOS E COMPETITIVOS NO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO A PARTIR DA ANÁLISE DE UMA AGÊNCIA SICREDI**

**HUMANIZED MANAGEMENT AND CONSCIOUS CAPITALISM: VALUABLE AND COMPETITIVE DIFFERENTIALS IN CREDIT COOPERATIVISM FROM THE ANALYSIS OF A SICREDI AGENCY**

Juliana da Fonseca Capssa Lima SAUSEN<sup>1</sup>, Daniel knebel BAGGIO<sup>2</sup>, Taísa Schefer ROVEDA<sup>3</sup>,  
Maria Margarete Baccin BRIZOLLA<sup>4</sup>

**Resumo:**

O cooperativismo é relevante para o desenvolvimento socioeconômico territorial. A gestão humanizada, por meio do movimento Capitalismo Consciente, constitui-se como diferencial valorativo e competitivo organizacional. Assim, este trabalho propôs identificar as inter-relações, aplicações e contribuições da gestão humanizada quanto aos princípios e práticas cooperativistas, com foco no cooperativismo de crédito. Para tanto, utilizou-se pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas, a partir de estudo de caso em uma agência Sicredi, no Noroeste do Rio Grande do Sul. Identificou-se inter-relações das estratégias e práticas cooperativistas com os pilares da gestão humanizada, e proximidades destes pilares e das práticas evidenciadas com princípios cooperativistas. Concluiu-se que a gestão humanizada tem significativa inter-relação com os princípios e práticas cooperativistas, contribuindo para o desenvolvimento da agência Sicredi do estudo, sua cooperativa e para o Sicredi, perante o mercado do cooperativismo e do cooperativismo de crédito, e a sociedade.

**Palavras-chave:** Gestão Humanizada. Capitalismo Consciente. Cooperativismo.

**Abstract:**

Cooperativism is relevant to territorial socioeconomic development. Humanized management, through the Conscious Capitalism movement, constitutes an organizational differential and competitive differential. This work proposed to identify the interrelationships, applications and contributions of humanized management regarding cooperative principles and practices, with a focus on credit cooperatives. For this purpose, bibliographic research, documentary research and interviews were used, based on a case study in a Sicredi agency, in the northwest of Rio Grande

1 Doutoranda em Desenvolvimento Regional da UNIJUÍ/RS; e-mail: [jucapssa@gmail.com](mailto:jucapssa@gmail.com)

2 Doutor em Contabilidade e Finanças pela Universidad de Zaragoza (2012) e Professor Titular do PPGDR/UNIJUÍ; e-mail: [baggiold@unijui.edu.br](mailto:baggiold@unijui.edu.br)

3 Doutoranda em Desenvolvimento Regional da UNIJUÍ/RS; e-mail: [admtaisasr@gmail.com](mailto:admtaisasr@gmail.com)

4 Professora do PPGDR. PPGSAS e do Curso de Ciências Contábeis da UNIJUÍ; Doutora em Ciências Contábeis e Administração; e-mail: [marga.brizolla@unijui.edu.br](mailto:marga.brizolla@unijui.edu.br)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

do Sul. Interrelationships between cooperative strategies and practices were identified with the pillars of humanized management, and proximity to these pillars and practices evidenced with cooperative principles. It was concluded that humanized management has a significant interrelation with cooperative principles and practices, contributing to the development of the Sicredi agency of the study, its cooperative and to Sicredi, before the market of cooperatives and credit cooperatives, and society.

**Keywords:** Humanized Management. Conscious Capitalism. Cooperativism.

## INTRODUÇÃO

Em meio ao contexto de mudanças constantes, a competitividade empresarial é fortalecida quando suas estratégias e ações contribuem para a melhoria do ambiente econômico, social e institucional dos territórios, onde a atividade produtiva ocorre e os seus produtos e serviços são comercializados, uma vez que o ambiente afeta os efeitos da introdução de inovações e os resultados dos investimentos (PORTER; KRAMER, 2011).

Também, neste contexto, cabe destacar as cooperativas. A proposta básica de reunir pessoas para cooperarem entre si visando benefícios comuns a todos demonstra a importância sistêmica do cooperativismo. Soma-se a isto a colaboração das cooperativas para geração de empregos, inclusão social e econômica, melhor distribuição de renda e para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades (FRANTZ, 2012; SARTOR; KNUPPEL, 2016).

Além disso, as cooperativas de crédito assumem papel relevante no desenvolvimento regional, pela sua representatividade territorial (OCB, 2018) e através dos benefícios deste ramo do cooperativismo, como o aproveitamento das economias locais (FRANCISCO *et al.*, 2009), a democratização do crédito e a desconcentração de renda, favorecendo o efeito multiplicador dos investimentos em nível territorial (SARTOR; KNUPPEL, 2016). Desta forma, para garantir sua sustentabilidade, as cooperativas de crédito atuam como agentes institucionais que, *a priori*, buscam promover o desenvolvimento econômico e social em suas comunidades.

Com este propósito, tem-se a gestão humanizada, aliada ao movimento Capitalismo Consciente e seus princípios – propósito maior, integração de *stakeholders*, liderança consciente e cultura consciente (MACKEY; SISODIA, 2018) – como diferencial valorativo e competitivo frente às dinâmicas organizacionais. Assim, este novo paradigma apresenta semelhanças com princípios e objetivos cooperativistas, e busca motivar atividades produtivas, de resultados positivos e eficazes, promovendo o desenvolvimento dos processos internos e a otimização das inter-relações entre organizações e comunidades, para atendimento das demandas.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Considerando, portanto, a relevância do cooperativismo e do cooperativismo de crédito para o desenvolvimento territorial e as contribuições da gestão humanizada para a sustentabilidade organizacional, este estudo propõe identificar as inter-relações, aplicações e contribuições dos pilares da gestão humanizada e consciente quanto aos princípios e práticas do cooperativismo, com foco no cooperativismo de crédito, a partir da análise de uma agência da cooperativa Sicredi das Culturas RS/MG, localizada na região noroeste do Rio Grande do Sul.

Na sequência deste trabalho, tem-se a metodologia. Em seguida, são abordados os princípios e contribuições do cooperativismo e do cooperativismo de crédito para o desenvolvimento, e os princípios e a relevância da gestão humanizada e consciente para todos os envolvidos nas dinâmicas organizacionais. Após, são apresentados os resultados e discussões, destacando estratégias e práticas que permeiam o local de investigação do estudo e suas inter-relações, e de que forma os pilares da gestão humanizada se aplicam e contribuem para o desenvolvimento em todo este cenário. Por fim, tem-se as considerações finais e as referências.

## 2 METODOLOGIA

Estudo é **social** e de abordagem **qualitativa**. Social, pois tem como campo de investigação a realidade social, envolvendo aspectos relativos ao ser em seus múltiplos relacionamentos com outros seres e instituições sociais (GIL, 2019). Qualitativa, pois buscou aprofundar-se no mundo dos significados (MINAYO, 2016), utilizando metodologia não-estruturada, proporcionando *insights* e compreensão do contexto do problema (MALHOTRA, 2012).

Referente aos objetivos do estudo, a pesquisa é **exploratória** e **descritiva**. Exploratória, na medida em que possibilita investigar novos achados e perspectivas, sendo realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado (GIL, 2019). Desta forma, este estudo abre precedentes para uma maior exploração acadêmico-científica quanto ao contexto da gestão humanizada e quanto à sua aplicabilidade no cooperativismo, com foco para o cooperativismo de crédito. Descritiva, pois propõe, na sequência, descrever as características do fenômeno em questão, estabelecendo relações entre variáveis (GIL, 2019).

Utilizou-se, por fim, **estudo de caso**, para investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real (YIN, 2015). Para maiores constatações acerca da relevância e aplicabilidade da temática proposta, realizou-se estudo de caso em uma agência da cooperativa Sicredi das Culturas RS/MG, localizada no Noroeste do Rio Grande do Sul.

O Sicredi é reconhecido por preocupar-se com a implementação e desenvolvimento de estratégias e ações humanizadoras e sustentáveis, em âmbito interno e em suas comunidades de atuação.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Conforme o Relatório Sicredi das Culturas RS/MG (2018), das 43 cooperativas Sicredi no Rio Grande do Sul, esta cooperativa possui mais de 56 mil associados, ocupando o 7º lugar em número de colaboradores e o 11º lugar em resultado líquido, somando 35,2 milhões de reais.

A coleta de dados do estudo foi realizada entre outubro e novembro de 2018. Além da **pesquisa bibliográfica**, principalmente em livros e artigos de fontes nacionais e internacionais sobre as temáticas abordadas, utilizou-se como instrumentos de coleta de dados **pesquisa documental** e **entrevistas**. A pesquisa documental foi realizada em relatório da cooperativa da agência Sicredi em análise, utilizado como suporte para os dados coletados nas entrevistas.

Com o objetivo de evidenciar as diversas percepções acerca da aplicabilidade dos pilares da gestão humanizada nas práticas cotidianas do cooperativismo de crédito, as entrevistas (semiestruturadas) foram aplicadas individualmente a seis cooperados da agência em análise, nas funções de Gerente Geral, Gerente de Pessoa Física, Assistente de Pessoa Jurídica, Gerente de Agronegócio, caixa e associado, no momento de aplicação da pesquisa.

Por fim, considerando a relevância do cooperativismo e do cooperativismo de crédito, bem como da gestão humanizada, para se chegar aos resultados, os princípios do cooperativismo e os pilares da gestão humanizada foram inter-relacionados com os dados coletados, cabendo destacar algumas falas dos entrevistados da agência Sicredi analisada neste estudo.

### 3 COOPERATIVISMO E DESENVOLVIMENTO: CONTEXTOS E FUNDAMENTOS

No contexto competitivo e dinâmico em que as organizações estão e em conformidade com a Teoria da Firma – criada pelo economista britânico Ronald Coase em 1937 e que considera a relevância da empresa como unidade de produção de bens e serviços frente à oferta de mercado – as organizações constituem-se como agentes propulsores do desenvolvimento, destacando o cooperativismo como agente de desenvolvimento endógeno, econômico e social.

Neste cenário, a cooperação define-se pela capacidade de planejar, gerir e executar estratégias e ações em conjunto ou alinhadas (BÜTTENBENDER, 2017). Desta forma, valoriza as relações humanas, aumenta a confiança e credibilidade, produz aprendizagens e identidades, defende interesses comuns, fortalece marcas, gera ganhos de escala, possibilita acesso a mercados, amplia a competitividade e tonifica os arranjos institucionais, produzindo benefícios não apenas para os membros de determinado grupo, mas para toda a sociedade.

Assim, o desenvolvimento cooperativo promove o desenvolvimento colaborativo e em cooperação entre instituições, lideranças e cidadãos, contribuindo para maximizar rendas; melhorar a



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

distribuição de renda social e regional; elevar a qualidade de vida da população; aumentar o investimento e a capacidade social, científica e tecnológica de inserção cooperativa; desenvolver programas de fomento, capacitação e integração; identificar potencialidades locais/regionais; executar programas estratégicos de desenvolvimento de inovação; e fortalecer e ampliar tecnologias de informação e conhecimento (BÜTTENBENDER, 2017).

As instituições cooperativas adotam o desenvolvimento cooperativo na essência. Conforme a Lei Federal nº 5.764/1971 (BRASIL, 2020), as cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas à falência, constituídas para prestar serviços aos associados. As cooperativas atuam, portanto, como agente de desenvolvimento local/regional – em que os associados são donos e participam da gestão do negócio – possibilitando a conjunção dos capitais social, financeiro e humano.

Deste modo, o cooperativismo arquiteta-se como lugar de reconstrução das condições de vida, tendo na economia humana o seu fundamento, estimulando a cooperação e protegendo os interesses de quem faz parte deste movimento (FRANTZ, 2012). As cooperativas constituem-se, a partir deste pressuposto, como agentes institucionais que, *a priori*, buscam viabilizar soluções econômicas para as pessoas, distribuir renda e gerar benefícios sociais, podendo contribuir para o progresso dos municípios e das demais localidades onde encontram ambiente propício para se destacarem e se desenvolverem (BIALOSKORSKI NETO, 2012).

Entre as tipologias das instituições cooperativas – cooperativas agropecuárias, educacionais, de trabalho, de produção, de saúde, de consumo, habitacionais, de turismo e lazer, de mineração, especiais, de transporte, de infraestrutura e de crédito – e considerando o mercado altamente rentável e competitivo das instituições financeiras, as cooperativas de crédito assumem papel relevante para o desenvolvimento em seus mais diversos territórios.

As cooperativas de crédito formam a maior rede de atendimento financeiro no Brasil e em mais de 500 cidades são a única instituição financeira (OCB, 2018). Os benefícios do cooperativismo de crédito são evidenciados na medida em que este ramo causa o impacto econômico gerado pelo aproveitamento das economias nos locais de origem, mediante uma intermediação financeira cooperativa (FRANCISCO *et al.*, 2009), tendo ainda um papel significativo para o desenvolvimento social proporcionando a democratização do crédito e a desconcentração de renda (SARTOR; KNUPPEL, 2016). O cooperativismo de crédito favorece, ainda, a amplitude do efeito multiplicador dos investimentos e a possibilidade de minimizar riscos, pois a própria comunidade é responsável pela análise da viabilidade e concessão deste empreendimento.

Para reafirmar seu posicionamento e garantir sua sustentabilidade, existe um conjunto de diretrizes denominadas de princípios básicos do cooperativismo, com vistas a contemplar outros tipos de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

cooperativas que, aos poucos, vieram a somar-se ao cooperativismo de consumo, precursor do modelo. Os princípios foram revisitados em 1937, 1966 e 1995, em congressos coordenados pela Aliança Cooperativa Internacional – ACI. Atualmente estão em vigor os princípios preconizados em 1995 e que contemplam a ação das cooperativas independente de localização. Desta forma, cada cooperativa deve orientar-se pelos seguintes princípios fundamentais, referenciados pelo Portal do Cooperativismo Financeiro (2020):

**1) Adesão Livre e Voluntária:** Cooperativas são organizações voluntárias, abertas a todas as pessoas aptas a utilizar os seus serviços e assumir as responsabilidades como membros, sem discriminação de sexo/gênero, social, racial, política e religiosa.

**2) Gestão Democrática:** Cooperativas são organizações democráticas, controladas pelos seus membros, que participam ativamente na formulação das suas políticas e na tomada de decisões. Desta forma, homens e mulheres, eleitos como representantes dos demais membros, são responsáveis pela aplicabilidade destas práticas.

**3) Participação Econômica:** Os membros integrantes contribuem equitativamente para o capital das suas cooperativas e controlam-na democraticamente. Parte desse capital é, normalmente, propriedade comum da cooperativa. Os membros podem receber, habitualmente, havendo condições econômico-financeiras para tanto, uma remuneração sobre o capital integralizado, como condição de sua adesão.

**4) Autonomia e Independência:** Cooperativas são organizações autônomas, de ajuda mútua, controladas pelos seus membros constituintes. Se firmarem acordos com outras organizações, incluindo instituições públicas, ou recorrerem a capital externo, as cooperativas devem fazê-lo em condições que assegurem o controle democrático pelos seus respectivos membros e também que mantenham a autonomia da cooperativa.

**5) Educação, Formação e Informação:** As cooperativas promovem a educação e formação dos seus membros, dos representantes eleitos e trabalhadores, de forma que estes possam contribuir, eficazmente, para o desenvolvimento das suas cooperativas.

**6) Intercooperação:** As cooperativas servem de forma mais eficaz aos seus membros e dão mais força ao movimento cooperativo, trabalhando em conjunto, por meio das mais diversas estruturas locais, regionais, nacionais e internacionais.

**7) Interesse pela Comunidade:** As cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentável das suas comunidades mediante políticas aprovadas pelos membros.



OBSERVADR





Estes princípios refletem uma postura equitativa entre diversos atores organizacionais, devendo ser utilizados para colocar em prática os valores das cooperativas como linhas orientadoras de suas práticas. Portanto, reque-se que o discurso esteja alinhado com as características do contexto, com as decisões tomadas e com as práticas implementadas.

Sendo assim, em meio à relevância do cooperativismo e do cooperativismo de crédito para o desenvolvimento local/regional e em conjunto com a demanda de mudanças e adaptações estratégicas que fazem parte dos desafios organizacionais, a gestão humanizada tem se constituído como diferencial valorativo e competitivo perante o mercado e a sociedade, sendo que com o cooperativismo e cooperativismo de crédito não costuma ser diferente.

#### 4 GESTÃO HUMANIZADA E CAPITALISMO CONSCIENTE: INTER-RELAÇÕES

A **gestão humanizada** tem seus elementos originados a partir de teorias da administração e da psicologia comportamental. Porém, sua base constitui-se principalmente de fatores observados no cotidiano das organizações, quanto às relações interpessoais, ação da liderança gestora, formação de equipes e comprometimento de todos os envolvidos nos processos internos e externos organizacionais, voltados para a busca por melhores resultados e pelo bem comum. E neste contexto, o movimento **Capitalismo Consciente** tem sido uma resposta assertiva frente às preocupações, transformações e demandas de ordem humana.

Consolidado em 2008 nos Estados Unidos pelo professor de marketing e consultor de negócios, Rajendra Sisodia, e por John Mackey, fundador da *Whole Foods Market*, e atuante em mais seis países, inclusive no Brasil; o Capitalismo Consciente veio para reconfigurar as dinâmicas de gestão organizacional, colocando o florescimento do ser humano no centro dos negócios corporativos, trazendo à tona a relevância dos valores humanos universais.

Neste cenário, organizações humanizadas e regidas por paixão e propósito elevam sua performance, unindo engajamento e felicidade de *stakeholders* com resultados econômicos excelentes, por meio de uma gestão baseada no amor (KISLANSKY, 2018). Assim, esta emergente forma de gestão gera impacto, valor compartilhado, prosperidade e bem-estar para as organizações e todos os envolvidos, contribuindo para elevar a humanidade (SISODIA; WOLFE; SHETH, 2019), aderindo a quatro pilares: **propósito maior, integração de stakeholders, liderança consciente e cultura consciente** (MACKEY; SISODIA, 2018):

O **propósito maior** considera que empresas conscientes têm clara definição do porquê existem e de qual diferença desejam proporcionar ao mundo, compreendendo sua razão de ser e direcionando estratégias e ações para negócios que transcendam o lucro (BARRETT, 2017; FRANÇA, 2019;



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

HONEYMAN, 2017; KOFMAN, 2018; LALOUX, 2017; REIMAN, 2018).

O propósito impacta na identidade externa (reputação) e se relaciona com a realidade interna da organização (cultura). Por meio de um propósito evolutivo, uma empresa inspira, envolve e energiza seus *stakeholders*, sendo que grandes propósitos possuem quatro categorias: **o bom** – servir aos outros, aprimorando a saúde, educação, comunicação e qualidade de vida; **o verdadeiro** – descoberta e aprofundamento do conhecimento humano; **o belo** – excelência e criação da beleza; e **o heroico** – coragem de fazer o que é certo para mudar e melhorar o mundo.

A humanização é, portanto, o elemento que dá manutenção ao propósito elevado (BARRETT, 2017). E este busca promover um entendimento compartilhado do que a empresa representa, para onde está rumando, em que tipo de mundo quer viver, e, o que é mais importante, como ela tenciona tornar esse mundo uma realidade (SANTARÉM, 2010).

Quanto à **integração de stakeholders**, empresas conscientes reconhecem que todos eles são meios e fins e que cada um contribui para a criação de valor global, precisando florescer para que o negócio alcance sua finalidade e potencial. Reconhecem a relevância de cada *stakeholder* e sua interconexão, e precisam *conscientemente* criar valor com e para todos os *stakeholders*, cuidando de todas as partes interessadas e tratando-as como um todo integrado, incluindo **clientes, colaboradores, investidores, fornecedores, comunidades** e o **meio ambiente** (BARRETT, 2017; HONEYMAN, 2017; LALOUX, 2017; SANTARÉM, 2010).

Empresas mais amadas por *stakeholders* são as que criam valor sustentável (SISODIA; WOLFE; SHETH, 2019). Além de boas relações com mídia, governos e grupos de defesa, desfrutam de consistente e positiva reputação, buscando contemplar clientes leais e confiantes, colaboradores apaixonados e inspirados, investidores perseverantes, fornecedores inovadores e colaborativos, comunidades prósperas e acolhedoras e um ambiente saudável e vibrante.

Já a **liderança consciente** refere-se à capacidade de liderar com coerência por meio da permanente busca do autoconhecimento e do entendimento do outro e do mundo (GRAYEB, 2015). Líderes conscientes estão sempre conectados com o propósito da organização e com ações para melhorar o mundo, possibilitando paz e felicidade aos indivíduos, e respeito e solidariedade às comunidades. Inclina-se à liderança servidora, integridade sólida e grande capacidade de cuidar e amar, com um olhar humano, empático e altruísta, inter-relacionado a quatro categorias (BARRETT, 2017, KOFMAN, 2018; LALOUX, 2017; REIMAN, 2018):

- **Inteligência Analítica:** Está presente na maioria dos líderes conscientes e em elevados níveis, sendo pré-requisito para o desempenho da liderança eficiente em grandes e complexas organizações. Contudo, apenas essa habilidade não é suficiente.



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

- **Inteligência Emocional:** Combina a inteligências intrapessoal (capacidade de autoconhecimento) e a inteligência interpessoal (capacidade de entender as intenções e desejos dos outros). Para liderar os outros, primeiro deve-se liderar a si mesmo.
- **Inteligência Espiritual:** Possibilita que indivíduos acessem suas percepções, valores, objetivos e motivações mais intensos, que tenham capacidade moral para distinguir o certo do errado e que pratiquem bondade, verdade, beleza e compaixão.
- **Inteligência Sistêmica:** Líderes que trabalham com abordagem holística (inter-relações das partes de um sistema maior) para coordenar os propósitos individuais daqueles a seu serviço em um propósito maior, coletivo, que torna cada pessoa também maior.

A **cultura consciente** corresponde à incorporação dos valores, dos princípios e das práticas subjacentes ao tecido social de uma empresa, conectando os *stakeholders* e estes com o seu propósito, as pessoas e os processos. Deste modo, a cultura consciente procura contemplar sete qualidades destacadas por Sisodia, Henry e Eckschmidt (2018), tais como:

- **Confiança:** Empresas humanizadas desfrutam de altos níveis de confiança interna –entre liderança e equipe na linha de frente, e liderança e equipes diversas – e externa – organização e clientes, fornecedores, parceiros, comunidades, investidores e governo.
- **Autenticidade:** Consiste em se apropriar do propósito, habilidades e valores culturais da organização, transformando-os em estratégias, práticas e recursos inovadores, que podem se tornar uma vantagem competitiva e valorativa em longo prazo e para todos.
- **Cuidado:** Empresas humanizadas adotam atitudes de cuidado, atenção, gentileza, respeito e compaixão com seus stakeholders, tratando-os como família e, em retribuição, estes cultivam uma preocupação genuína com estas empresas.
- **Transparência:** Líderes de empresas humanizadas compartilham mais informações com sua equipe do que outras empresas, reconhecendo que esta postura contribui para o desenvolvimento da confiança entre todos e o consequente aumento da produtividade.
- **Integridade:** Por meio da cultura consciente, as organizações comprometem-se em externar a verdade e costumam orientar-se pelo que julgam eticamente correto, não apenas pelo que é exigido pelo sistema legal ou socialmente aceitável.
- **Aprendizado:** Empresas humanizadas transmitem diariamente seu propósito às equipes, e investem nas habilidades e no desenvolvimento, por meio de treinamentos, palestras e incentivos em cursos, contribuindo para a produtividade e desempenho.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

- **Empoderamento:** Ênfase na prestação de contas com altos níveis de autonomia e autogestão, somados à flexibilidade e liberdade nas tomadas de decisões e na condução dos processos organizacionais, em que todos são responsáveis e comprometidos.

Consciência, propósito e humanização são essenciais para uma efetiva sustentabilidade (MACKEY; SISODIA, 2018). Neste cenário, organizações conscientes e humanizadas devem buscar o equilíbrio entre lucratividade e bem comum, refletindo na ascensão de uma economia valorativa orientada para pessoas como fontes, lideranças centradas no ser, espaços destinados à espiritualidade, equilíbrio entre gestão e inspiração, reconhecimento do sentido e do propósito, transformações e evoluções de dentro para fora, canalização de energia positiva e em uma gestão de desempenho alicerçada na sabedoria, na compaixão, no cuidado e no amor.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 5.1 Estratégias e práticas do cooperativismo de crédito

Com base nos princípios do cooperativismo – adesão livre e voluntária; gestão democrática; participação econômica; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação; interesse pela comunidade – as estratégias e práticas implementadas pela agência Sicredi e pela cooperativa de crédito em análise buscam contemplar todos os *stakeholders* deste contexto, incluindo gestores, colaboradores, associados e comunidade.

Para desenvolver seus **gestores** e para maior proximidade com o colaborador, o Sicredi promove constantes cursos de capacitação e treinamento, além de reuniões periódicas em que o gestor esteja disposto a ouvir – sugestões de melhoria e perspectivas profissionais e pessoais futuras dos colaboradores – e dar *feedbacks* do trabalho e evolução de cada colaborador, promovendo uma comunicação das consequências do seu engajamento para alcance dos resultados. Existe também uma preocupação em nivelar seus gestores e colaboradores, tanto que a agência procura desenvolver sua equipe com pessoas de características semelhantes.

Apesar das estratégias e práticas de gestão humanizada procurarem contemplar todos os *stakeholders* (MACKEY; SISODIA, 2018) do sistema e da agência Sicredi analisada no estudo; a maior parte das ações tem como foco o **colaborador** como elemento fundamental para a sustentabilidade organizacional. Conforme pode ser afirmado pelo Gerente Geral da agência: “*o colaborador estando bem, tranquilo, as entregas dele vão ser mais efetivas*”.

As práticas de gestão humanizada voltadas ao colaborador estão centradas na busca pelo bom relacionamento em equipe (BARRETT, 2017). Para tanto, os gestores organizam encontros



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

periódicos valorizando o diálogo, a interação, o autoconhecimento e o conhecimento das históricas, experiências de vida e pontos de vista de cada colaborador, promovendo a compreensão e o respeito com a personalidade e peculiaridades de cada um.

Além disso, cada agência possui um responsável pelo clima organizacional (FRANÇA, 2019), sendo que este é avaliado a cada dois anos mediante questionários aos colaboradores, para melhorar os indicadores. Destacam-se, ainda, a intercooperação pelo trabalho em equipe e pela troca de conhecimentos. Estratégias e práticas também estão atreladas à formação e qualificação do colaborador, com incentivos financeiros para estudos acadêmicos, demais cursos e treinamentos, e a benefícios, como: vale alimentação, planos de saúde e planos odontológicos.

Tais ações refletem-se em escalas maiores. Segundo pesquisa feita com colaboradores de empresas pela Revista VOCÊ S/A e que premia as empresas que mais se destacaram nas categorias de gestão de pessoas e de ambiente organizacional, o Sicredi está, pelo nono ano consecutivo, entre as 150 melhores empresas para se trabalhar no Brasil, ocupando por mais um ano o primeiro lugar entre as cooperativas financeiras (*site* do SICREDI, 2019).

Com o objetivo do Sicredi de captar recursos para financiar as atividades dos **associados**, as práticas de gestão humanizada direcionadas para este segmento são resultado da qualificação dos gestores e dos colaboradores, refletida no bom atendimento, além da participação do associado em reuniões e assembleias, mensais ou bimestrais, sendo que a avaliação das ações realizadas se dá por meio de pesquisa de satisfação realizada com este público.

Outra prática de incentivo para o investimento dos associados refere-se às sobras e à relação destas com a contribuição de cada associado para a movimentação financeira. Assim, as sobras constituem as economias da cooperativa para os associados e anualmente são distribuídas de acordo com o valor das operações realizadas por cada um dos cooperados.

Ainda quanto ao associado, devido às transformações sociais, demográficas e tecnológicas ocorridas nos últimos anos, além da carteira de clientes de pessoas jurídicas, o Sicredi passou por um reposicionamento estratégico que considerou a agregação recente de um público mais jovem e urbano à sua carteira de clientes – até então exclusivamente rural e com uma idade média superior. Soma-se a isto a reagregação do pequeno produtor aos associados.

Assim, a partir de 2004 o Sicredi deixa de ser cooperativa rural para ser cooperativa de livre admissão e, anos depois, implementa a segmentação de associados, buscando otimizar um de seus objetivos principais: entregar a missão a todos os seus públicos, desenvolvendo uma consultoria cooperativa e proporcionando um atendimento diferenciado ao associado enquanto dono do negócio, direcionado às suas reais necessidades, em contraste com as instituições financeiras em



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

que o cliente não passa de mecanismo para o alcance de resultados econômicos. Segundo o Gerente Geral: “*nosso colaborador está sendo treinado para identificar necessidades do associado e existe uma compreensão com aquela pessoa*”.

Em meio a estas mudanças, a tecnologia assume papel fundamental nos processos do sistema cooperativo, principalmente com a implementação do autoatendimento nos serviços e aplicativos via celular. Mas se para o público jovem estas ações são aliadas e incentivadas pelo Sicredi, muitos associados de idade mais avançada são resistentes à tecnologia. Além disso, o associado, em geral, valoriza o atendimento presencial do colaborador.

Não por acaso, o contato interpessoal (BARRETT, 2017; FRANÇA, 2019) é mantido pelo Sicredi como ferramenta indispensável para a sustentabilidade dos negócios: “*preciso conversar com o associado, ver a necessidade dele, o que ele mudou na vida dele, participar mais da vida dele, ensinar a tecnologia, mas não perder ele*” (Gerente de Pessoa Física). Todos estes aspectos evidenciam o Sicredi como empresa que adota uma gestão socialmente responsável buscando um posicionamento enquanto agente essencial de mudança.

O Sicredi também desenvolve ações para a **comunidade**. “*O Sicredi tem ações sociais bem legais, é bem engajado não só com os associados, mas também com a comunidade*” (Assistente de Pessoa Jurídica). Neste sentido, um dos destaques da qual a agência participa é o Programa Empreender para Transformar que, segundo informações do Relatório do Sicredi das Culturas RS/MG (2018), visa fomentar ações sustentáveis para diversos setores na área de atuação da cooperativa Sicredi das Culturas RS/MG, por meio da distribuição de recursos voltados para a viabilização de projetos educacionais, culturais, esportivos e sustentáveis.

## 5.2 Gestão humanizada e consciente no cooperativismo de crédito

O **propósito maior**, primeiro pilar da gestão humanizada e consciente (BARRETT, 2017; FRANÇA, 2019; HONEYMAN, 2017; KOFMAN, 2018; LALOUX, 2017; REIMAN, 2018). está presente nas estratégias e práticas da agência Sicredi analisada. Considerando a relevância das ações internas refletidas em escalas mais amplas, a agência e o Sicredi têm muito presente o princípio cooperativista do **interesse pela comunidade**, com destaque para estratégias e ações voltadas para demandas coletivas de cunho social e sustentável, visando o bem comum, a transformação positiva e o desenvolvimento da sociedade e de todos os envolvidos.

A **integração de stakeholders** (BARRETT, 2017; HONEYMAN, 2017; LALOUX, 2017; SANTARÉM, 2010) é outro princípio que consta nas atividades e rotinas do local investigado. Para otimizar esta integração, as estratégias e práticas de gestão procuram contemplar todos os **stakeholders** das dinâmicas internas e externas do Sicredi. Evidencia-se, assim, a proximidade



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

deste pilar com os princípios cooperativistas da **intercooperação** – pois a otimização dos relacionamentos e do clima organizacional é substancial para a efetividade de práticas positivas – e da **gestão democrática** – pela relevância de todos os membros cooperativistas.

Referente à **liderança consciente** (BARRETT, 2017; GRAYEB, 2015; KOFMAN, 2018; LALOUX, 2017; REIMAN, 2018), embora a **inteligência analítica** seja uma habilidade relevante para o desempenho e resultados da agência e do Sicredi, os entrevistados destacaram as **inteligências emocional, espiritual e sistêmica** – que também contemplam os princípios cooperativistas da **intercooperação e gestão democrática** – como habilidades fundamentais para a condução eficaz dos processos e dinâmicas conduzidos pela empresa, por meio da relevância das práticas de gestão humanizada, voltadas para o bem-estar e para o desenvolvimento emocional e espiritual de gestores, de colaboradores e de associados – considerando suas percepções, perfis e contextos – impactando também na comunidade.

*“Temos uma gestão voltada para resultados, porém levando em consideração os aspectos humanos, com a finalidade de agregar qualidade de vida e bem-estar, pois o colaborador contribui para a cooperativa e o associado é o dono desse negócio, diferente de uma instituição financeira convencional, em que as pessoas são mais um número de uma conta”* (Gerente Geral). Tais habilidades (emocional e espiritual) remetem às transformações internas que, por sua vez, refletem em transformações mais concretas e amplas voltadas ao desenvolvimento da agência em estudo, de sua cooperativa, do sistema Sicredi e da sociedade como um todo.

Assim, na base do planejamento estratégico, consta a inteligência sistêmica, refletida em práticas que buscam otimizar um dos objetivos principais do cooperativismo: entregar a missão, procurando contemplar todos os *stakeholders*: *“a meta não é proporcionada para o indivíduo, mas para a agência”* (Caixa), *“o Sicredi trabalha como um sistema, atingindo todos os públicos”* (Gerente Geral), *“é uma cooperativa que investe na comunidade local, fazendo um giro na economia local e fazendo com que a comunidade cresça”* (Gerente de Agronegócio).

A **cultura consciente** também está presente nas estratégias e nas práticas de gestão humanizada implementadas na agência Sicredi em estudo, na medida em que são contempladas as sete qualidades mencionadas por Sisodia, Henry e Eckschmidt (2018), tais como: confiança, autenticidade, cuidado, transparência, integridade, aprendizado e empoderamento.

Sobre o valor da **confiança**, foram elencados principalmente *“o relacionamento, a credibilidade e a confiança entre gestor e colaborador e entre colaborador e associado”* (Gerente Geral), refletindo no grau de abertura que permeia as relações estabelecidas entre os públicos envolvidos neste cenário. *“Mesmo com a ascensão tecnológica que trouxe à tona o autoatendimento e as plataformas e contas digitais, o associado – urbano, agro ou Pessoa Jurídica (PJ) – valoriza*



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

*“muito a presença física, a visita do colaborador até o estabelecimento comercial dele, até a residência, até a sua propriedade” (Gerente Geral).*

A **autenticidade** é evidenciada por meio de consultoria cooperativa estratégica, com vistas a contemplar de maneira mais direcionada e satisfatória possível as demandas dos diversos associados. Assim, perfis diferenciados requerem implementação de abordagens diferenciadas: *“não posso atender um associado de 19 anos como uma pessoa de mais idade, a linguagem é diferente, temos que nos adaptar ao nosso associado” (Gerente de Agronegócio), “entender as limitações do outro é fundamental. Vamos até onde o associado pode ir” (Caixa).* O Gerente Geral complementa: *“os associados repetem várias vezes: o relacionamento com vocês é a principal marca, o principal fator que faz eu ter conta em uma cooperativa”.*

Sobre **cuidado e integridade**, *“o clima organizacional é uma das ferramentas trabalhadas periodicamente no sistema, como indicador de como estão as situações” (Gerente Geral).* *“Sicredi e gestão tentam proporcionar o melhor ambiente” (Caixa).* Neste sentido, são fundamentais os encontros periódicos – permeados pela interação, diálogo, conhecimento e respeito – propostos pelos gestores e direcionados a toda a equipe. *“Com essas atividades, entendemos porque a pessoa é daquele jeito, passamos a aceitar, entender e respeitar, e isso faz toda a diferença no relacionamento com o colega e o associado” (Caixa).*

A **intercooperação** também atende a estes valores – *“dividimos o conhecimento, ajudamos um ao outro” (Gerente de Pessoa Física)* – assim como a escuta empática – *“buscamos entender o momento do colaborador e sempre que ele sente necessidade de conversar, estamos disponíveis” (Gerente Geral), “vemos eles se importando com a gente” (Caixa)* – e a gratidão vinculada ao reconhecimento e à valorização do trabalho das equipes e de cada colaborador pelos gestores – *“o que dá mais resultado é quando o chefe valoriza o que foi feito e foi bem feito, as pessoas se sentem muito bem quando são valorizadas” (Gerente de Pessoa Física).*

Ainda, em relação à integridade, são constatadas as sobras (economias da cooperativa) destinadas anualmente para os associados, uma vez que estas sobras são distribuídas proporcionalmente, de acordo com a contribuição em investimentos e valores das operações de cada associado para a movimentação financeira da agência e, portanto, da cooperativa.

Já o valor da **transparência** é evidenciado principalmente quanto ao *feedback* dos gestores, colaboradores e associados. Em relação aos gestores, o *feedback* direcionado aos colaboradores é constante na agência pesquisada, sendo caracterizado pela transparência, com destaque para a qualidade do trabalho e quadro evolutivo de cada colaborador, mediante comunicação assertiva sobre comprometimento e resultados alcançados e almejados. *“Trazemos o colaborador para próximo, fazendo com que olhe aquilo que evoluiu, o que pode melhorar e desenvolver, que saiba*



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

*o porquê está fazendo isso, quais as consequências” (Gerente Geral).*

Em relação ao *feedback* concedido pelos colaboradores, tem-se a pesquisa de avaliação de clima organizacional, realizada a cada dois anos com este segmento, por meio da aplicação de questionários. E no que se refere aos associados, costumam ser realizadas pesquisas de satisfação sobre as ações desenvolvidas na agência. Afinal, *“existe a preocupação de entendimento e de compreensão com o associado pelo fato dele ser dono”* (Gerente Geral).

Quanto ao **aprendizado**, o Sicredi investe muito em capacitações para que o gestor se aproxime do colaborador: *“tivemos muita capacitação sobre feedback, sobre escuta ativa, diversas ferramentas de gestão de pessoas”* (Gerente Geral). Além disso, *“os gestores procuram desenvolver o colaborador”* (Gerente de Agronegócio), dedicando-se também a incentivos financeiros para estudos acadêmicos e para a realização de cursos e treinamentos.

O aprendizado, por sua vez, está em conformidade com o princípio cooperativista da **educação, formação e informação**, ao passo que as práticas cooperativistas evidenciadas neste quesito buscam promover a educação e formação dos cooperados, de maneira que possam contribuir eficazmente para o desenvolvimento das cooperativas e da sociedade.

Acerca do **empoderamento** – associado à **autonomia e independência** (controle) e **gestão democrática** (participação ativa dos cooperativistas na formulação das políticas e tomada de decisões), é destacada a participação do colaborador e associado em processos, decisões e estratégias cooperativistas. *“O colaborador está sempre aberto a trocar, sugerir melhorias e, participando desse processo de direcionamento e criação de estratégias, acaba se engajando e internalizando isso”* (Gerente Geral). Quanto ao associado, este é rotineiramente convocado a participar de reuniões e assembleias, realizadas nas agências e comunidades, *“quando o Sicredi quer inovar ou propor algo, fazendo o associado sentir-se importante”* (Gerente Geral).

Por fim, a Figura 1 apresenta os princípios cooperativistas identificados em cada pilar da gestão humanizada, nas práticas evidenciadas da agência em estudo.

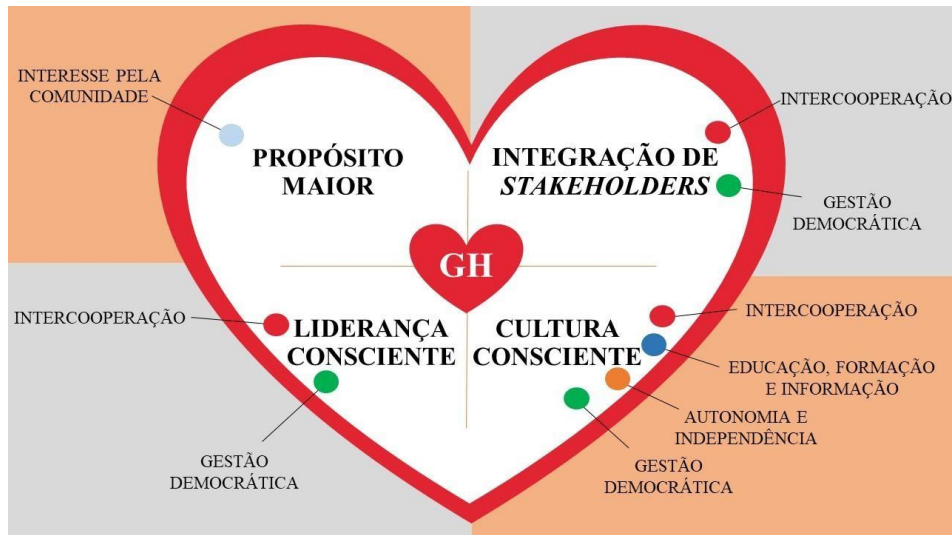


OBSERVADR





Figura 1 – Gestão humanizada e princípios cooperativistas nas práticas da agência Sicredi



Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Portanto, nas práticas implementadas, o propósito maior relaciona-se ao princípio cooperativista do interesse pela comunidade, a integração de *stakeholders* e a liderança consciente identificam-se com os princípios da intercooperação e gestão democrática, e a cultura consciente remete à intercooperação; gestão democrática; educação, formação e informação; e autonomia e independência – com destaque para os princípios cooperativistas da intercooperação e gestão democrática, em três dos quatro pilares da gestão humanizada.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a relevância do cooperativismo e do cooperativismo de crédito para o desenvolvimento territorial e as contribuições da gestão humanizada para o desenvolvimento organizacional, este estudo cumpriu os objetivos de identificar as inter-relações, aplicações e contribuições dos pilares da gestão humanizada e consciente quanto aos princípios e práticas do cooperativismo, com foco no cooperativismo de crédito, a partir da análise de uma agência da cooperativa Sicredi das Culturas RS/MG, na região noroeste do Rio Grande do Sul.

Com base nos aspectos apresentados a partir das entrevistas, constatou-se que as estratégias e práticas cooperativistas – mencionadas pelos respondentes e implementadas cotidianamente na agência Sicredi analisada neste estudo, estão inter-relacionadas a todos os pilares referenciados por Mackey e Sisodia (2018) como constituintes da gestão humanizada: propósito maior, integração de *stakeholders*, liderança consciente e cultura consciente –



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Também foram identificadas proximidades destes pilares e das práticas evidenciadas com alguns princípios que regem as atividades do cooperativismo – gestão democrática; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação; e interesse pela comunidade – reafirmando a coerência entre discurso e prática na gestão cooperativista, permeados pela gestão humanizada como estratégia inovadora e eficaz neste cenário.

Desta forma, este trabalho permitiu concluir que a gestão humanizada e consciente tem uma significativa inter-relação com os princípios e práticas cooperativistas, contribuindo para a otimização dos fundamentos e das ações que permeiam os processos internos e externos implementados neste cenário, constituindo-se como diferencial valorativo e competitivo para a agência Sicredi analisada neste estudo, para sua respectiva cooperativa e para o sistema Sicredi, perante o mercado do cooperativismo e do cooperativismo de crédito, e a sociedade.

Destacam-se, ainda, as contribuições teóricas e práticas deste estudo quanto a abordagens relacionadas à gestão humanizada e ao cooperativismo de crédito e sua relevância para acadêmicos, docentes e teóricos das áreas da gestão e do desenvolvimento, assim como para gestores, colaboradores, associados e demais *stakeholders* atuantes na agência em estudo e em todo o cenário do cooperativismo e do cooperativismo de crédito.

Portanto, com a finalidade de agregar conhecimentos e práticas ao estudo, sugere-se estudos de caso ou multicaso sobre a aplicabilidade da gestão humanizada em outras agências e cooperativas Sicredi, em outras cooperativas de crédito, em instituições financeiras e também em outros tipos de ramo de atuação no cooperativismo, abrangendo diversas escalas territoriais.

## REFERÊNCIAS

BARRETT, R. **A organização dirigida por valores: liberando o potencial humano para a performance e a lucratividade.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

BIALOSKORKI NETO, S. **Economia e gestão de organizações cooperativas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. **Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.** Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5764.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

BÜTTENBENDER, P. L. Desenvolvimento cooperativo. In: GRIEBELER, M. P. D.; RIEDI, M. (org.). **Dicionário de Desenvolvimento Regional e temas correlatos.** Uruguaiana: Conceito, p.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

99-102, 2017

COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica**, New Series, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

FRANCISCO, J. R. S. *et al.* A importância das cooperativas de crédito como agentes de desenvolvimento regional: um estudo na SICOOB Credicampo. In: CONGRESSO VIRTUAL DE ADMINISTRAÇÃO, 6, 2009, São Paulo. **Anais eletrônicos [...]**. São Paulo: Convibra, 2009.

FRANÇA, A. **Gestão humanizada: liderança e resultados organizacionais**. 3. ed. Belo Horizonte: Ramalhete, 2019.

FRANTZ, W. **Associativismo, cooperativismo e economia solidária**. Ijuí: Unijuí, 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GRAYEB, F. R. **Liderança e consciência: o modelo de três círculos para integrar crescimento pessoal e profissional**. Tradução de Moderattus. 1. ed. São Paulo: Uno, 2015.

HONEYMAN, R. **O manual da Empresa B: como usar os negócios como força para o bem**. Tradução de Maikon Augusto Delgado. 1. ed. Curitiba: Voo, 2017.

KISLANSKY, K. **Muita alma nessa hora: lições para empreender com propósito**. Curitiba: Voo, 2018.

KOFMAN, F. **Liderança e propósito: o novo líder e o real significado do sucesso**. Tradução de William Zeytounlian. 1. ed. Rio de Janeiro: Harper Collins, 2018.

LALOUX, F. **Reinventando as organizações: um guia para criar organizações inspiradas no próximo estágio da consciência humana**. Tradução de Isabella Bertelli. Curitiba: Voo, 2017.

MACKEY, J.; SISODIA, R. **Capitalismo Consciente: como libertar o espírito heroico dos negócios**. Tradução de Rosemarie Ziegelmaier. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

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

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2016.

OCB. Organização das Cooperativas Brasileiras. **Cooperativismo: gerando trabalho e emprego**. 2018. Disponível em: <https://somoscooperativismo.coop.br/noticia/21082/cooperativismo-gerando-trabalho-e-emprego>. Acesso em: 10 mar. 2020.

PORTAL DO COOPERATIVISMO FINANCEIRO. **Os 7 princípios do cooperativismo**. Disponível em: <http://cooperativismodecredito.coop.br/cooperativismo/historia-do-cooperativismo/os-7-principios-do-cooperativismo/>. Acesso em: 10 mar. 2020.

PORTER, M. E.; KRAMER, M. R. Creating shared value. **Harvard Business Review**, p. 1-17, jan./fev. 2011.



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

REIMAN, J. **Propósito**: porque ele engaja colaboradores, constrói marcas fortes e empresas poderosas. Tradução de Marcela Andrade. 1. ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

SANTARÉM, R. **A perfeita alegria**: Francisco de Assis para líderes e gestores. Petrópolis: Vozes, 2010.

SARTOR, C. R.; KNUPPEL, M. A. C. As relações entre o econômico e o social no cooperativismo: algumas reflexões. **Publica Cresol**, p. 1-11. 2016

SICREDI. **Sicredi está entre as 150 melhores empresas para trabalhar no Brasil**. 2019. Disponível em: [https://www.sicredi.com.br/html/conheca-o-sicredi/noticia/Sicredi\\_melhores\\_empresas\\_para\\_trabalhar\\_2019/](https://www.sicredi.com.br/html/conheca-o-sicredi/noticia/Sicredi_melhores_empresas_para_trabalhar_2019/). Acesso em: 10 mar. 2020.

SICREDI DAS CULTURAS RS/MG. **Relatório**. 2018.

SISODIA, R.; HENRY, T.; ECKSCHMIDT, T. **Capitalismo Consciente**: guia prático – ferramentas para transformar sua organização. Tradução Silvia Morita. Curitiba: Voo, 2018.

SISODIA, R.; WOLFE, D. B.; SHETH, J. **Empresas humanizadas**: pessoas, propósito, performance. Tradução de Silvia Morita. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.



OBSERVADR







**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**PROCESSO DECISÓRIO NA AGRICULTURA FAMILIAR: O CASO DA COOPASVALE-RS-BRASIL**

**DECISION-MAKING PROCESS IN FAMILY AGRICULTURE: THE CASE OF COOPASVALE-RS-BRAZIL**

Lavinia Lopes de MELLO<sup>1</sup>, Luis Carlos Alves da SILVA<sup>2</sup>, Fernando Batista Bandeira da FONTOURA<sup>3</sup>, Cidonea Machado DEPONTI<sup>4</sup>, Maicon da SILVA<sup>5</sup>

**Resumo:** O presente estudo tem por objetivo identificar os fatores que influenciam o processo de tomada de decisão na gestão dos agricultores associados da Coopasvale-RS. Neste sentido, o conteúdo agrega possibilidades significativas para o desenvolvimento regional à medida que a agricultura familiar possui papel importante na economia brasileira. Metodologicamente a pesquisa caracteriza-se como bibliográfica e descritiva, com dados analisados qualitativamente. Como principais resultados da pesquisa destacam-se que, 86% dos associados da Coopasvale não tem dificuldade para definir qual cultivar será produzido em sua propriedade, essa escolha em 57% dos casos está associada a fatores econômicos. Já com relação a aplicação de controles econômicos e financeiros, apenas 14% dos participantes da pesquisa aplicam esse tipo de controle. Dessa forma, conclui-se que, desempenhar uma boa administração, com organização e planejamento eficientes, para alcançar produtividade na agricultura familiar, apresenta-se como algo complexo e um desafio para os produtores rurais e que processo decisório nas propriedades objeto do estudo estão associados a fatores econômicos.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional. Propriedade rural. Agricultura. Gestão rural.

**Abstract:** This study aims to identify the factors that influence the decision-making process in the management of Coopasvale's associated farmers. In this sense, the content adds significant possibilities for regional development, as family farming plays an important role in the economy. Methodologically the research is characterized as bibliographic and descriptive, with data

1 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional pela UNISC (2020). Bolsista CAPES. Pesquisadora do Núcleo de Extensão Tecnológica e Gestão Rural para Agricultura Familiar (NEGAF); e-mail: [lavinia97lopes@hotmail.com](mailto:lavinia97lopes@hotmail.com)

2 Mestre em Administração na área de Gestão Estratégica de Marketing no PPGA da Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista do Programa BIPSS - Bolsas Institucionais para Programas de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul, RS, Edital 01/2019; e-mail: [luiscl@unisc.br](mailto:luiscl@unisc.br)

3 Doutor em Desenvolvimento Regional- Organizações e Mercados, pela UNISC. Docente vinculado ao departamento de gestão de negócios e comunicação da UNISC e do programa de mestrado e doutorado em Desenvolvimento Regional da Unisc, atuando na linha de pesquisa organizações, mercados e desenvolvimento; e-mail: [ffontoura@unisc.br](mailto:ffontoura@unisc.br)

4 Docente e Coordenadora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul-RS; e-mail: [cidonea@unisc.br](mailto:cidonea@unisc.br)

5 Mestre em Administração de empresas, pela universidades de Santa Cruz do Sul – Unisc; e-mail: [maicon213@bol.com.br](mailto:maicon213@bol.com.br)



OBSERVADR





analyzed qualitatively. As the main results of the research stand out that 86% of Coopasvale associates have no difficulty in defining which cultivar will be produced on their property, this choice in 57% of cases is associated with economic factors. Regarding the application of economic and financial controls, only 14% of the survey participants apply this type of control. Thus, it can be concluded that, performing a good administration, with efficient organization and planning, to achieve productivity in family farming, presents itself as something complex and a challenge for rural producers and that the decision process in the properties object of the study are associated with economic factors.

**Keywords:** Regional development. Rural property. Agriculture. Rural management.

## INTRODUÇÃO

Os princípios da multifuncionalidade da agricultura familiar destacam a produção em moldes sustentáveis, a segurança alimentar e a reprodução socioeconômica dos agricultores familiares como balizadores de um novo paradigma produtivo diferente do agronegócio, fortalecendo os sistemas cooperativos locais e sustentáveis de produção, bem como desenvolvido com base nas territorialidades.

Conforme publicado no site da Nações Unidas, no ano de 2019 a agricultura familiar (espalhada por todo o planeta com uma rede de 500 milhões de propriedades) é responsável por cerca de 50% a 80% do comércio *in natura* de alimentos e conjuntamente, colabora para a expansão da sustentabilidade ambiental da agricultura através da preservação e da recuperação da biodiversidade de ecossistemas. Além disso, proporciona o abastecimento com alimentos tradicionais e nutritivos viabilizando uma dieta equilibrada, conservando o patrimônio cultural na zona rural (ONU, 2019). No Brasil, 70% dos alimentos consumidos são produzidos na agricultura familiar destacando sua importância no sentido amplo dedesenvolvimento. (CAMPOS e VILLAR, 2019).

Nesse contexto, a agricultura familiar é considerada como uma das bases sobre as quais se construiu o desenvolvimento, que marca as nações mais desenvolvidas, sendo colocada no centro das estratégias de desenvolvimento regional. Na ótica de Karnopp (2012), desenvolvimento regional é um processo de mudança estrutural localizado, determinado por três principais pilares: progresso da própria região, progresso da comunidade ou sociedade que a habita e desenvolvimento de cada indivíduo pertencente à referida sociedade.

No Brasil, até poucas décadas, esse processo era o inverso, devido à grande dificuldade que os agentes de desenvolvimento regional encontravam para interagir com o meio rural. Isso em razão da falta de percepção sobre a realidade dos distintos grupos de agricultores que compõem cada região, revelando o desconhecimento das especificidades que os diferenciam uns dos outros. A partir dessa análise, entender a importância da aplicação de controles econômicos e financeiros na agricultura familiar, passa a ser uma alternativa para surgimento de sistemas de organização da produção em uma sociedade em que o modelo taylorista e fordista já apresentam sinais de declínio, conforme descrito por Tenório (1998; 2011) sendo que a gestão massificada dá espaço para novas formações sociais e organizacionais com viés para a diversidade (ETGES; DEGRANDI, 2013;



OBSERVADR





SANTOS, 1982).

Dada a relevância do tema, foram buscados na literatura estudos correlatos que enfatizam a importância da pesquisa em questão. Podem ser destacados, na literatura nacional, os estudos de Durán e Wives (2018), intitulado como “*Tomada de decisão e agricultura: uma revisão recente sobre agricultura orgânica*”, elaborado por meio de estudos que utilizaram análise geral, estatística descritiva e estatística inferencial/métodos matemáticos.

Da Rosa, Caumo, Machado e Staduto (2018) também pesquisaram a agricultura orgânica através da aplicação de questionários semiestruturados junto aos produtores, trazendo concepções sobre a tomada de decisão, com o artigo “*Fatores influentes no processo decisório de agricultores de produtos orgânicos*”.

O estudo descritivo de Oliveira (2007), chamado *A informação como instrumento para tomada de decisão do agricultor de Giruá no Estado do Rio Grande do Sul – Brasil*, aborda uma compreensão mais ampla desse processo de gestão das propriedades rurais, que é insuficientemente tratado na literatura, pois não se compreende a propriedade como um todo, uma vez que os trabalhos existentes nessa área estão mais restritos aos aspectos econômicos (OLIVEIRA, 2007).

Diante da complexidade multidimensional que envolve o processo de tomada de decisão na agricultura familiar, este estudo objetiva identificar os fatores que influenciam o processo da tomada de decisão, na gestão dos agricultores associados da Coopasvale-RS. Nesse contexto, questiona-se: **Como ocorre o processo de tomada de decisão, no tocante a gestão rural pelos associados da Coopasvale-RS, em contextos de desenvolvimento organizacional e regional?** O presente estudo justifica-se, a partir do momento que agricultura familiar está inserida em um contexto social, no que se refere a questões econômicas e de autonomia cultural e também como forma de diversificação da produção regional, buscando proporcionar maior clareza e riqueza ao tema. Entender seu processo histórico e sua dinâmica tornam-se importantes para seu desenvolvimento. Nesse contexto, o planejamento das atividades na agricultura familiar, pode ser considerado como um dos primeiros passos para auxiliar o produtor rural no seu processo decisório, entender como acontece esse processo é primeiro passo para desenvolvimento regional multidimensional.

O presente artigo divide-se em quatro seções. Na primeira, discute-se a teoria das decisões, tomada de decisão na agricultura familiar, processos gerenciais na agricultura familiar e a importância dos fatores econômicos e financeiros na agricultura familiar. Na segunda, apresenta-se materiais e métodos utilizados na pesquisa. A terceira trata da análise dos resultados. Finalmente, na última, apresentam-se as considerações finais.

## 1 TEORIA DAS DECISÕES

A Teoria das Decisões foi desenvolvida pelo economista estadunidense Herbert Alexander Simon (1916-2001), o qual realizou uma extensa produção acadêmica ao longo de sua vida, sua teoria



OBSERVADR





construída a partir da década de 1940 discorre sobre a decisão econômica em volta da ótica de racionalidade limitada. Até aquele tempo, a ideia de racionalidade era entendida como absoluta e perfeita, e, por conseguinte adviria uma diligência pela eficiência perfeita no cenário administrativo (SBICCA, 2014; DE OLIVEIRA e DE PAULA, 2014).

Nesse sentido, os autores Steingraber e Fernandez (2013) caracterizam a pesquisa de Simon como “um divisor de águas na teoria econômica”, no ano de 1978 o economista é contemplado com o Prêmio Nobel de Economia em virtude de seus estudos acerca do processo decisório organizacional, entre meados dos anos setenta e oitenta a discussão relativa à racionalidade atinge novas concepções (STEINGRABER e FERNANDEZ, 2013; SBICCA, 2014). O surgimento da Teoria das Decisões é relativamente adverso à racionalidade neoclássica de comportamento maximizador, segundo Steingraber e Fernandez (2013, p.126):

A exposição de Simon nas demais teorias heterodoxas foi validada pela sua notoriedade como Nobel de Economia, mas também como forma de diferenciação da racionalidade neoclássica e da teoria das expectativas racionais que ganhou força na década de 80. A racionalidade limitada foi cunhada como uma alternativa à racionalidade substantiva neoclássica, mas tornou-se um dos pressupostos das teorias heterodoxas que buscavam se diferenciarem justamente da vertenteneoclássica.

De acordo com Simon a maximização faz-se inexecutável em consequência da impossibilidade lógica, dado que, se isso fosse verídico, antes de tomar uma decisão as pessoas deveriam ser capazes de examinar todas as alternativas possíveis. Dessa forma, mesmo que se acredite que se maximiza, na verdade se contemporiza, a conotação de maximização pode até prevalecer. Entretanto, não existe segurança de que ela aconteça, pois sempre há a chance de surgimento de outras possibilidades de tomada de decisão causadoras de um resultado mais favorável (DE OLIVEIRA e DE PAULA, 2014).

Na pesquisa precursora do economista são consideradas três fases no processo de tomar decisões: prospecção (análise de um problema ou situação que requer solução), concepção (criação de alternativas de solução para o problema ou situação) e decisão (julgamento e escolha de uma das alternativas propostas). Conforme Simon há uma busca de maximização dos ganhos pelo “homem econômico”, através da racionalidade, que, de acordo com ele é limitada e ineficiente (SALES, 2020).

A caracterização de racionalidade limitada é traçada pela forma em que é desempenhado o processo de tomada de decisão pelas pessoas. Segundo o economista, determina-se uma classificação das informações que podem ser relevantes, sem ser executada uma análise de todos os dados acessíveis. Simon concluiu que o ser humano utiliza-se de atalhos intitulados por ele de heurísticas, para realizar a tomada de decisão e enfrentar os obstáculos da vida real, como processos de observação e de definição da pesquisa por alternativas de escolha (SIMON, 1990, apud SBICCA, 2014).

Sbicca (2014) descreve um exemplo prático da heurística na ótica da teoria de Herbert Simon: no processo de solução de um problema é desenvolvida uma expectativa com o uso da experiência, no momento em que uma opção analisada responde a essa expectativa é finalizado



o processo de análise, o que pode ocasionar uma diminuição do número de alternativas pesquisadas. A autora salienta que essa prática simplifica a decisão nos casos em que o número de alternativas para ser avaliado é muito grande, outros inúmeros obstáculos podem ser eliminados com a utilização desses métodos, por exemplo, opções ilimitadas ou de consequências que atinjam um volume maior de pessoas.

Dessa forma, observa-se que a tomada de decisão, na perspectiva de Simon, possibilita compreender que a decisão é um processo complexo e envolve diversas variáveis que são condicionadas por diferentes motivos, tais como: econômicos, sociais, psicológicos, emocionais, culturais, etc. Na próxima seção serão discutidos alguns aspectos relacionados ao processo de tomada de decisão na agricultura familiar.

### **1.1 Tomada de decisão na agricultura familiar**

O processo de tomada de decisão é de natureza lógica e circunstancial, podendo ocorrer no âmbito pessoal, familiar, social ou profissional do indivíduo. O exercício dessa função é conduzido pelo raciocínio lógico e racional, próprio da natureza humana. Independente das circunstâncias, da atividade exercida, as decisões são tomadas considerando várias questões que têm por fundamento um caráter eminentemente lógico-racional.

A lógica racional preocupa-se com os processos de seleção de alternativas de acordo com alguns sistemas de valores que permitem avaliar as consequências de cada comportamento. É a partir das alternativas disponíveis que o indivíduo, por meio da racionalidade limitada, analisa consequências futuras e realiza o processo decisório, buscando um resultado satisfatório (SIMON, 1972).

Segundo Rambo e Machado (2009), Simon salienta que a tomada de decisão envolve uma racionalidade limitada e satisfatória, evidenciando que o comportamento humano está orientado por caminhos que levam à satisfação individual ou de um grupo, o que vai ao encontro não necessariamente da ideia de maximização do lucro, mas sim de outros elementos que não apenas uma racionalidade econômica. Assim, as decisões tomadas estão associadas a alternativas boas, que nem sempre são consideradas as melhores (SIMON, 1978).

A partir, do entendimento que as escolhas humanas são diretamente orientadas por uma racionalidade de satisfação das necessidades, seguindo prioridades e racionalidade próprias, ou seja, há uma multiplicidade de racionalidades, Simon (1978). Entender como acontece o processo de tomada de decisão do produtor rural na agricultura familiar é algo desafiador, a partir do momento em que esse processo pode estar associado, entre outros fatores, à experiência de vida, à maturidade, ao conhecimento, à percepção e à intuição. Nesse sentido, torna-se relevante entender os fatores que influenciam essa decisão.

Na visão de Beck (2012), a modernização reflexiva concebe a força motriz da reinvenção da modernidade e de seus efeitos colaterais (reflexividade), abrindo um leque de cenários para a evolução dos termos da modernização. Esses termos são percebidos, na agricultura familiar, a partir do momento em que o produtor rural faz uma reflexão multidimensional da sua atividade



OBSERVADR





e começa a entender que o processo de tomada de decisão parte inicialmente de uma reflexão de todos os seus conceitos.

O fato de considerar que o produtor rural possui razões para agir à sua maneira implica procurar compreender essas razões, para que se possa trabalhar fontes de informação e estimular o desenvolvimento de políticas públicas que possibilitem ao produtor realizar melhor os processos de tomada de decisão na gestão da sua propriedade (OLIVEIRA, 2007, p. 18).

Na literatura, encontra-se a tese de doutorado de Ocaña (1996), que pesquisou os fatores que influenciam o processo decisório de produtores rurais da Espanha. O autor ressalta que as unidades de produção agrícola estão inseridas em um sistema por ele denominado de sistema de exploração agrícola, em que um conjunto de fatores interage e influencia o produtor rural em sua tomada de decisão. Mesmo diante das diferenças territoriais, culturais e espaciais da referida tese para o ensaio proposto, abre-se um debate contemporâneo para a busca de contribuições que ela pode trazer para o ensaio em questão.

Silveira (2016) destaca que, além de analisar os vínculos orgânicos e funcionais existentes entre a região e o espaço global, também é preciso entender a região propriamente dita no âmbito da escala intrarregional. Nesse contexto, pode-se aferir, de forma superficial, que algumas das decisões tomadas pelos produtores rurais de uma determinada região, a ser analisada estão associadas a fatores econômicos, visto que o modelo de atividade exercida por eles, na maioria dos casos, está voltado para a exploração da atividade agrícola, sendo algo identificado com bastante fluidez no estudo realizado por Ocaña.

A partir desse entendimento, Ocaña, Vecino e Avilés (1998) afirmam que o produtor, como um indivíduo tomador de decisão na agricultura familiar, é o resultado da agregação de fatores socioeconômicos (idade, renda, escolaridade, informação, associativismo, entre outros) e psicológicos (valores). O produtor é o responsável por gerir uma área produtiva, bem como a estrutura de produção (maquinários, mão de obra, entre outros). Os critérios utilizados na gestão são o resultado da interação entre o indivíduo, a estrutura e o ambiente em que ele está inserido.

Dessa forma, tendo como foco entender como acontece o processo de tomada de decisão na agricultura familiar, passa a ser um desafio inerente para desenvolvimento regional das famílias que sobrevivem da produção de suas propriedades rurais.

## 1.2 Processo de gestão rural na agricultura familiar

A identificação de quais são as formas adequadas para que o produtor realize o gerenciamento de todos os custos da plantação de forma a atingir melhores resultados no momento da venda de seu produto, para obtenção de bons resultados, é um dos desafios na agricultura familiar. Buscando uma maior competitividade dos estabelecimentos rurais surge a necessidade da implementação de processos de gerenciamento que contemplem o mínimo possível de padrões



OBSERVADR





para o registro de informações que servirão de apoio na tomada de decisão para produtor rural (DEPONTI 2014).

Callado, Albuquerque e Silva (2007, p. 57) dizem que “os gestores que atuam no âmbito da agricultura familiar devem ampliar seus conhecimentos utilizando programas de capacitação técnica e acompanhamento para poderem obter um melhor aproveitamento de sua produção”.

Para o planejamento, controle e também tomada de decisões, é preciso analisar as informações contábeis do produtor rural “[...] a falta de planejamento e gestão de custos, pode fazer com que o produtor tenha prejuízos ou ainda não explore da melhor forma possível os lucros do seu trabalho”. (FONSECA, 2018, p. 15). Na ótica de Fontoura (2013), a contabilidade de custos abrange os custos de maneira distinta, e assim contribui para a produção de informações variadas para qualquer atividade econômica. Para o monitoramento dos custos um aspecto relevante é o conhecimento das metodologias de custeio como o custeio variável, absorção, ABC, RKW, GECON, entre outros encontrados na literatura, porém neste estudo não serão abordadas essas metodologias visto que não são foco desta pesquisa (BORNIA, 2010; FONTOURA, 2013; MARTINS e ROCHA, 2015).

Classificar os custos corretamente é imprescindível na gestão de uma propriedade rural. Uma divisão equivocada resulta em dados errôneos sobre seu estado financeiro. Existem diversas fontes monetárias na agricultura familiar que complexificam o processo de previsão de renda. Conforme Pereira, Brito e Pereira (2017), os programas compensatórios, serviços, vendas, aposentadorias e pensões, assim como a difícil mensuração da produção para autoconsumo e a sazonalidade da produção, dificultam o processo de estimar valores finais.

Realizar a classificação dos custos torna-se uma das maiores dificuldades dos agricultores no processo de gerenciamento, por isso, é preciso buscar ajuda para desempenhar essa atividade (GURA, 2018). Uma possibilidade para auxiliar os agricultores na gestão de suas propriedades é a implantação de tecnologias de informação e de gestão que conforme destaca Deponti (2014, p.16) “podem contribuir de forma substancial para a gestão dos negócios das propriedades rurais familiares”.

As tecnologias de informação e comunicação, (TICs), estão cada vez mais presentes na vida dos brasileiros e no meio rural. Estas novas tecnologias poderiam ser utilizadas para melhoria do acesso à informação na atividade rural. Principalmente, no que se refere às tecnologias básicas de gestão econômica e financeira, visando uma melhor visão da atividade desenvolvida pelos agricultores familiares. (FONTOURA e DEPONTI, 2018, p. 91).

O acesso à informação pelos brasileiros é cada vez mais usual. Entretanto, não são todas as famílias rurais que possuem acesso à internet, conforme a pesquisa *TIC Domicílios* divulgada no ano de 2018 de toda a zona rural 49% está conectada (LAVADO, 2019). Além disso, há uma complexidade na utilização das tecnologias de informação e comunicação pelos produtores rurais no Brasil. Dado que a maioria dos agricultores possui baixa escolaridade e os seus sucessores geralmente param de estudar, por esse motivo, o acesso e uso de novas tecnologias para auxiliar no desempenho das atividades é dificultado (DEPONTI, 2014).



## 2 MATERIAL E MÉTODOS

O presente estudo caracteriza-se como descritivo e bibliográfico, com os dados analisados qualitativamente. A pesquisa bibliográfica de acordo com Silva (2017, p. 148) é a explicação do tema baseando-se em fundamentos teóricos divulgados em livros, revistas, artigos científicos etc. Para alcançar à resposta do problema da pesquisa, foram usadas técnicas qualitativas por meio da coleta de dados apurados através da aplicação de questionários, bem como descritivas tendo como propósito descrever as características do plantio das culturas e processo decisório dos associados (SILVEIRA e CÓRDOVA, 2009).

A pesquisa foi desenvolvida na Cooperativa Agrícola – Coopasvale, fundada no ano de 2015, que conta com cinquenta e seis famílias associadas, perfil das propriedades tem em média cinco hectares, renda familiar gira em torno de um a três salários mínimo por família, que são formadas em média por três pessoas. Os principais produtos comercializados pela cooperativa são: repolho, alface, tempero verde, couve e pepino, a comercialização dos produtos é realizada em programas institucionais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e também em mercados convencionais na região, principalmente supermercados. A cooperativa tem sua sede localizada na cidade de Passo do Sobrado – RS, conforme figura 01.

**Figura 01: Localização do município de Passo do Sobrado**



Fonte: Wikipedia – A enciclopédia livre [https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista\\_de\\_regi%C3%B5es\\_geogr%C3%A1ficas\\_intermedi%C3%A1rias\\_e\\_imediatas\\_do\\_Rio\\_Grande\\_do\\_Sul](https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_regi%C3%B5es_geogr%C3%A1ficas_intermedi%C3%A1rias_e_imediatas_do_Rio_Grande_do_Sul).

O município de Passo do Sobrado – RS tem aproximadamente mil e quinhentas propriedades rurais, sua economia está alicerçada na produção primária, tendo como destaque o cultivo de milho, arroz, soja, feijão, gado, peixe e fumo (IBGE, 2020).

A coleta de dados aconteceu de forma primária através da aplicação de um questionário, contendo seis perguntas objetivas, cada pergunta o respondente tinha quatro opções de resposta. O questionário foi enviado via e-mail para todos os associados.





**Quadro 1: Questionário aplicado aos agricultores familiares associados da Coopasvale**

1) Há dificuldades para decidir o que produzir? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
2) Como você decide o que produzir em sua propriedade? <input type="checkbox"/> Sucessão familiar (meus pais já produziam) <input type="checkbox"/> Fatores climáticos <input type="checkbox"/> Fatores econômicos <input type="checkbox"/> Cultura da região
3) Como são definidas as quantidades a serem produzidas? <input type="checkbox"/> De acordo com a demanda <input type="checkbox"/> De acordo com a estação do ano <input type="checkbox"/> De acordo com a mão de obra <input type="checkbox"/> De acordo com a capacidade produtiva da propriedade
4) Como são definidos os períodos de produção? <input type="checkbox"/> Demanda de mercado <input type="checkbox"/> Clima da região <input type="checkbox"/> De acordo com o cultivar plantado <input type="checkbox"/> Por questões culturais da região
5) Quais os controles de atividade que são realizados na sua propriedade? <input type="checkbox"/> Estoques <input type="checkbox"/> Controles contábeis <input type="checkbox"/> Controle de qualidade <input type="checkbox"/> Não faço nenhum controle
6) Onde são realizados os registros de atividades? <input type="checkbox"/> Diário de campo <input type="checkbox"/> Planilha do Excel ou outro programa do computador <input type="checkbox"/> Guardo documentos (Notas Fiscais, etc.) <input type="checkbox"/> Não faço registros

Fonte: elaborado pelos autores da pesquisa (2020).

Análise dos dados foi realizada no Microsoft Excel, sendo que a apresentação destes aconteceu através de gráficos estatísticos, possibilitando a análise de como ocorre o processo de tomada de decisão dos agricultores associados da Coopasvale-RS.

### 3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para análise dos resultados desse estudo, foram aplicados cinquenta e seis questionários, representando 100% dos cooperativados, dos quais foram respondidos trinta e quatro questionários (60,7%) e vinte e dois questionários (39, 3%) não tiveram resposta. A amostra alcançada foi considerada probabilística com 90% de confiança e 9% de erro.

Os resultados iniciais da pesquisa nos mostram que, 86% dos participantes, relataram que não tem dificuldades de decidir qual cultivar será produzida em sua propriedade. Esse alto percentual, pode estar alinhado a processos empregados em decisões não racionais, sendo



OBSERVADR





definidas como estratégias que ignoram parte da informação com o objetivo de tornar a escolha mais fácil e rápida, Simon (1972), o mesmo autor conclui que o ser humano utiliza-se de atalhos intitulados por ele de heurísticas, para realizar a tomada de decisão e enfrentar os obstáculos da vida real.

A partir dessa resposta, partiu-se para o gráfico 01, que apresenta uma condensação de como acontece o processo de escolha do cultivar a ser produzido, por estes produtores, considerando que a economia da região, passa por um momento de instabilidade e as condições climáticas que castigam todos os produtores da região devido à falta de chuva, tornando assim esse processo cada vez mais complexo.

**Gráfico 01: Cultivar a ser produzido.**



Fonte: Elaborado pelos autores da pesquisa (2020).

Conforme apresentado no gráfico 01, 57% dos agricultores participantes da pesquisa, responderam que a decisão de qual cultivar deve ser produzido em sua propriedade está associada a fatores econômicos, estes são considerados em função do que acontece na região onde os agricultores residem. Nesse sentido, Ocaña (1996), destaca que as características socioeconômicas se apresentam como fundamento mais resolutivo no processo decisórios dos agricultores, mostrando traços de uma sociedade que tem capitalismo enraizado em sua cultura. Outros 29% dos entrevistados responderam que sua decisão de produção está associada à sucessão familiar e, outros 14% a fatores climáticos, já a questão relacionada à cultura da região não teve nem um agricultor que usasse esse fator.

Após apresentação de quais práticas são usadas, para escolha do cultivar a ser produzido, será apresentado no gráfico 02, quais indicadores são considerados, para a definição das quantidades as serem produzidas em cada propriedade.

**Gráfico 02: Quantidades a serem produzidas**

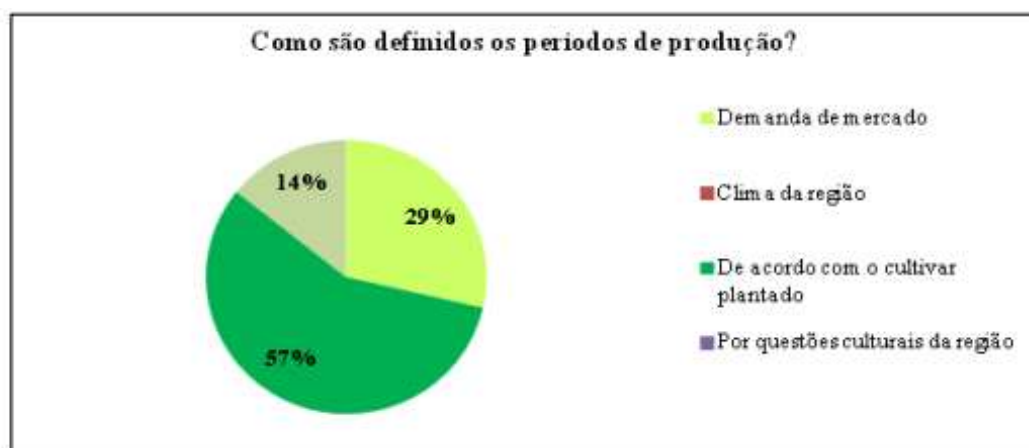


Fonte: Elaborado pelos autores da pesquisa (2020).

As respostas apresentadas no gráfico 02 demonstram que processo de tomada de decisão dos agricultores, em relação as quantidades a serem produzidas, está associado à demanda (43%). Nesse sentido, Crepaldi (1998), destaca que conhecer o mercado consumidor é elemento básico para o desenvolvimento da atividade rural, minimizando os riscos com relação a produção acabar não tendo mercado para sua comercialização. Já outros 29% dos entrevistados, produz conforme mão de obra disponível na propriedade.

Identificado, como acontece o processo de tomada de decisão para definição das quantidades a serem produzidas, partiu-se para a definição dos períodos de produção, conforme apresentados no gráfico 03.

**Gráfico 03: Períodos de produção.**



Fonte: Elaborado pelos autores da pesquisa (2020).

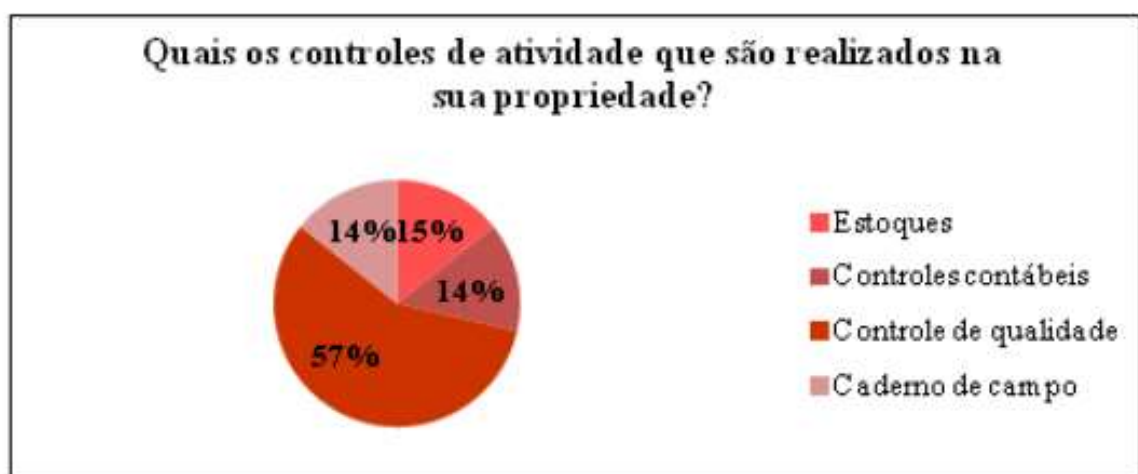
No gráfico 03, evidencia-se que processo de tomada de decisão, em relação ao período que o cultivar deve ser produzido, está associado ao cultivar que será plantado (57%), outros 29%



alinha-se a demanda do mercado, que está associado ao consumo de diferentes produtos a estações do ano.

Apresentados os períodos de produção adotados pelos participantes da pesquisa, passou-se para etapa que merece bastante atenção por parte do produtor rural, que são os controles de atividades aplicado nas propriedades rurais, apresentados no gráfico 04, aspecto esse, importante para sucesso no exercício da atividade rural.

**Gráfico 04: Controles de atividades aplicados na propriedade rural.**



Fonte: Elaborado pelos autores da pesquisa (2020).

O gráfico 04, nos mostra que 57% dos produtores entrevistados, está preocupado com controle de qualidade de sua produção, outros 15% realizam o controle dos estoques. Já aplicação de controle contábeis, aparece em 14% dos entrevistados. Mesmo os produtores, estando ciente da importância da aplicação de controle financeiro no exercício de suas atividades, índice ainda é baixo devido ao desconhecimento que os produtores têm sobre seu uso. Nesse sentido, Crepaldi (1998), destaca que para produtor rural ter sucesso em sua atividade rural, não basta apenas ela saber o que, quando e como produzir, nem disponibilizar subsídios financeiros para o fomento da atividade rural, sem que haja em paralelo uma preocupação com o controle e gerenciamento dos investimentos aplicados antes e durante a atividade (produção) e avaliar os resultados alcançados, comparando-os com o previsto inicialmente, com os obtidos em safras anteriores e com o resultado obtido por outros produtores.

Por fim, foi efetuada uma abordagem acerca do registro de atividades, na qual se questionou onde que são formalizados os registros das atividades exercidas na propriedade, conforme descrito no gráfico 05:



**Gráfico 05: Registro de atividades**



Fonte: Elaborado pelos autores da pesquisa (2020).

Os resultados apresentados no gráfico 05, mostram que 71% dos produtores rurais participantes dessa pesquisa, relataram que todos os registros de atividades são realizados no diário de campo, outros 29%, usam planilha de Excel ou algum outro programa do computador. O uso do diário de campo, apresenta uma evolução no exercício das atividades exercidas no meio rural, mesmo sem analisar qualidade das informações transcritas, remete-se que os produtores, tem um histórico de sua produção para poder acompanhar exercício de suas atividades, auxiliando no processo de tomada de decisão.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo, teve por objetivo compreender como ocorre o processo de tomada de decisão, no tocante a gestão rural pelos associados da Coopasvale-RS, em contextos de desenvolvimento organizacional e regional. A partir do entendimento que a contabilidade e a gestão de custos apresentam-se como ferramentas gerenciais que permitem, por meio de informações contábeis, o planejamento e o controle orçamentário.

A reflexão teórica sobre o tema envolveu o entendimento da multidimensionalidade de como acontece o processo de tomada de decisão na COOPASVALE-RS, ancorada na teoria de Herbert Simon, que destaca uma racionalidade limitada do indivíduo, que determina uma classificação de informações que podem ser relevantes, porém não faz uma análise de todos os dados disponíveis. Nessa senda o autor concluiu que o ser humano utiliza-se de atalhos intitulados por ele de heurísticas, para realizar a tomada de decisão e enfrentar os obstáculos da vida real, como processos de observação e definição da pesquisa por alternativas de escolha (SIMON, 1990, apud SBICCA, 2014).

Essa concepção foi desenvolvida por meio da análise do processo de tomada de decisão na



OBSERVADR





agricultura familiar, utilizada como chave para a difusão do conhecimento e como ponto de largada para a criação de estratégias que promovam o desenvolvimento da região. Esses instrumentos de execução integram-se a instâncias participativas da comunidade local, em particular a acadêmica, ampliando as margens de planejamento e reduzindo o grau de incerteza inerente ao funcionamento do processo de tomada de decisão.

Como principais resultados da pesquisa destacam-se que, 86% dos cooperados da COOPASVALE não tem dificuldade para definir qual cultivar será produzido em sua propriedade, essa escolha em 57% dos casos está associada a fatores econômicos. Resultados esse alinha-se a pesquisa realizada por Ocaña (1996), que associa o processo de tomada de decisão de agricultores, está fortemente alinhado a fatores socioeconômicos.

Dentre as diferentes variáveis, que estão associados ao processo de tomada de decisão na agricultura familiar, não se pode deixar de destacar a importância da aplicação de controles econômicos e financeiros nas propriedades, nesse caso, 14% dos participantes da pesquisa aplicam esse tipo de controle. Mesmo que estes, estejam cientes que esta análise pode se tornar um tripé que embasa o processo de tomada de decisão, endossando a validação de outros fatores talvez não tão tangíveis.

Desta forma, a pesquisa contribui com elementos que sugerem ser importantes para o processo de tomada de decisão, pois tais resultados trazem definições mais claras de como os aspectos econômicos interferem no processo de tomada de decisão dos associados da Coopasvale-RS.

Dentre as limitações desta pesquisa, destaca-se que a amostra selecionada poderia ser ampliada para reduzir a margem de erro que ficou em 9%, porém o número de respondentes foi considerado satisfatória para os fins deste estudo. Salienta-se também que os resultados obtidos se restringem a realidade local no município de Passo do Sobrado- RS e faz com que não necessariamente estes sejam aplicáveis a outras regiões do Estado e do Brasil.

Em relação ao questionamento da pesquisa, observa-se que processo de tomada de decisão dos associados da Coopasvale-RS, está associado principalmente a fatores inerentes a economia da região onde residem seus associados. A não aplicação de controles econômicos e financeiros na maioria das propriedades dos cooperados reforçam esse entendimento.

## REFERÊNCIAS

Agências de alimentação da ONU lançarão em maio Década para a Agricultura Familiar. **Nações Unidas Brasil**, 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencias-de-alimentacao-da-onu-lancarao-em-maio-decada-para-a-agricultura-familiar/>>. Acesso em: 10 de Mar. 2020.

BATALHA, Mário Otávio; BUAINAIN, Antônio Márcio; SOUZA FILHO, HM de. Tecnologia de gestão e agricultura familiar. **Gestão Integrada da Agricultura Familiar. São Carlos (Brasil): EDUFSCAR**, p. 43-66, 2005.



OBSERVADR





BECK, U. **A reinvenção da política**: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASCH, S. *Modernização reflexiva*: política, tradição e estética na ordem social moderna. Tradução Magda Lopes. 2. ed. São Paulo: Edunesp, 2012.

BORNIA, Antonio Cezar. **Análise Gerencial de Custos – Aplicação em Empresas Modernas**. 3 ed. São Paulo : Atlas , 2010. p. 02-17.

CAMPOS, Mariana; VILLAR, Rosana. Agricultura familiar, a solução para os nossos pepinos. **Greenpeace**, 2019. Disponível em: <[https://www.greenpeace.org/brasil/blog/agricultura-familiar-a-solucao-para-os-nossos-pepinos/?gclid=EAIaIQobChMI3vT-v\\_rb6AIVjQ-RCh274gCyEAAYASAAEgI-a\\_D\\_BwE](https://www.greenpeace.org/brasil/blog/agricultura-familiar-a-solucao-para-os-nossos-pepinos/?gclid=EAIaIQobChMI3vT-v_rb6AIVjQ-RCh274gCyEAAYASAAEgI-a_D_BwE)>. Acesso em: 05 de Mar. de 2020.

CALLADO, A. L. C; ALBUQUERQUE, J. de L. ; SILVA, A. M. N. da. Análise da relação custo/volume/lucro na agricultura familiar: o caso do consórcio mamona/feijão. **Custos e Agronegócios on line**, v. 3, n. 1, jan/jun. 2007.

CREPALDI, S. A. **Contabilidade geral**: uma abordagem decisória. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

DA ROSA, Nadir Paula et al. Fatores influentes no processo decisório de agricultores de produtos orgânicos. **Desenvolvimento Socioeconômico em Debate**, v. 4, n. 1, p. 60-87, 2018.  
DEPONTI, Cidonea Machado. As " Agruras" da gestão da propriedade rural pela agricultura familiar. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, v. 19, n. 2014, p. 9-24, 2014.

DURÁN, C. A.; WIVES, D. G. Decision making and agriculture: a recent review of organic farming. *Desenvolvimento em Questão*, v. 16, n. 43, p. 175-199, 2018.

ETGES, Virginia Elisabeta; DEGRANDI, José Odím. **Desenvolvimento regional**: a diversidade regional como potencialidade. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, v. 1, n. 1, p. 085-094, 2013.

FONSECA, Maria Helena da et al. **Gestão de custos na agricultura familiar na cidade de Ponta Grossa**. 2018. Dissertação de Mestrado. Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

FONTOURA, Fernando Batista Bandeira da; DEPONTI, Cidonea Machado. Desenvolvimento rural: a importância das TICS e dos controles econômicos e financeiros na visão dos agricultores familiares do Vale do Café-RS. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 7, n. 1, p. 85-103, 2018.



OBSERVADR





FONTOURA, Fernando Batista Bandeira. **Gestão de Custos: Uma Visão Integrada e Prática dos Métodos de Custeio**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

GURA, Andréia et al. **Gestão de custos: práticas utilizadas em propriedades rurais familiares**. 2018. Dissertação de Mestrado. Universidade Tecnológica Federal do Paraná.  
KARNOPP, E. **Tendências de desenvolvimento da agricultura familiar: uma análise regional**. *RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 14, n. 26, 2012.

LAVADO, Thiago. **Uso da internet no Brasil cresce, e 70% da população está conectada**. *G1 Economia*, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2019/08/28/uso-da-internet-no-brasil-cresce-e-70percent-da-populacao-esta-conectada.ghtml>>. Acesso em: 10 de Mar. de 2020.

MARTINS, E.; ROCHA, W. **Métodos de custeio comparados: custos e margens analisadas sob diferentes perspectivas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

Município de Passo do Sobrado. **Cidade Brasil**, 2019. Disponível em: <<https://www.cidade-brasil.com.br/municipio-passo-do-sobrado.html>> Acesso em: 02 de mar. de 2020.

OLIVEIRA, Kamila Pagel de; DE PAULA, Ana Paula Paes. **Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública**. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 19, n. 64, 2014.

OLIVEIRA, L. M. **A informação como instrumento para tomada de decisão do agricultor de Giruá no Estado do Rio Grande do Sul-Brasil**. 2007. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Agronegócios – Mestrado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

Passo do Sobrado. **IBGE**, 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passo-do-sobrado/panorama>>. Acesso em: 02 de Mar. de 2020.

Passo do Sobrado. **Turismo RS**, 2020. Disponível em: <<https://www.turismo.rs.gov.br/cidade/237/pass-do-sobrado>>. Acesso em 02 de Mar. de 2020.  
PEREIRA, V.; BRITO, T.; PEREIRA, S. **A feira-livre como importante mercado para a agricultura familiar em Conceição do Mato Dentro (MG)**. *Revista Ciências Humanas*, v. 10, n. 2, 2017.

RAMBO, Anelise Graciele., MACHADO, João Armando Dessimon. **Tomada de decisão em questões relativas ao desenvolvimento territorial: capital social, empoderamento e governança na agricultura familiar**. In: **CONGRESSOS DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL**, 47., 2009, Porto Alegre.

Anais... Porto Alegre, RS: SOBER, 2009. p. 1-20. 1CD-ROM. RAMOS, G. Un acercamiento



OBSERVADR







teórico.

RODRÍGUEZ OCAÑA, A. Propuesta metodológica para el análisis de la toma de decisiones de los agricultores: aplicación al caso del regadío extensivo cordobés. 1996. 221 f. **Tese (Doutorado em Economia Agroalimentar)** - Universidade de Córdoba, Córdoba, Espanha, 1996.

\_\_\_\_\_; VECINO, B. J.; AVILÉS, R. P. *Metodología para el análisis de la toma de decisiones de los agricultores*. Madrid: INIA, 1998.

SANTOS, M. *Sociedade e espaço: a formação social como teoria e método*. Petrópolis: Vozes, 1982.

SBICCA, Adriana. Heurísticas no estudo das decisões econômicas: contribuições de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 44, n. 3, p. 579-603, 2014.

SALES, Rafaela. O Processo Decisório nas Organizações. **Portal Administração**, 2020. Disponível em: < <https://www.portal-administracao.com/2014/03/o-processo-decisorio-nas-organizacoes.html>>. Acesso em: 27 de Mai. de 2020.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CORDOVA, Fernanda Peixoto. Unidade 2–A pesquisa científica. **Métodos de pesquisa**, v. 1, 2009.

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro da. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade**. Salvador, BA: UFBA, Faculdade de Ciências Contábeis, Superintendência de Educação a Distância, 2017. 173 p. ISBN 9788582921067 (broch.). Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/24428>>. Acesso em: 11 Mai. 2020.

SIMON, Herbert A. **A capacidade de decisão e de liderança**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1972.

SIMON, Herbert. **Rationality as process and as product of thought**. American Economic Review, v. 68, n. 2, p. 1-16, 1978.

SOCIEDADE NACIONAL DA AGRICULTURA (SNA). **Mundo volta suas atenções para a agricultura familiar**. 2014. Disponível em: < <https://www.sna.agr.br/mundo-volta-suas-atencoes-para-a-agricultura-familiar/>>. Acesso em: 13 Abr. 2020.

STEINGRABER, Ronivaldo; FERNANDEZ, Ramon Garcia. A racionalidade limitada de Herbert Simon na Microeconomia. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, 2013.

STEINGRABER, Ronivaldo; FERNANDEZ, Ramon Garcia. A racionalidade limitada de



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Herbert Simon na Microeconomia. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, 2013.

TENÓRIO, G. F. *A unidade dos contrários*: fordismo e pós-fordismo. Rio de Janeiro: RAP, 2011.

\_\_\_\_\_. *Gestão social*: uma perspectiva conceitual. Rio de Janeiro, RAP, set./out., 1998.



OBSERVADR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**PRODUTOS COLONIAIS, ALTERNATIVA DE RENDA, AUTOCONSUMO E PLURIATIVIDADE**

**COLONIAL PRODUCTS, INCOME ALTERNATIVE, SELF-CONSUMPTION AND PLURIATIVITY**

Leila Daiana TARDETTI<sup>1</sup>, Luciana ARTUSO<sup>2</sup>, Daniel PAIM<sup>3</sup>, Cristiane TONEZZER<sup>4</sup>,  
Rosana Maria BADALOTTI<sup>5</sup>

**Resumo:**

A agricultura familiar faz parte da história do Brasil e do Oeste Catarinense, os produtos coloniais trazem a cultura dos imigrantes descendentes de europeus que se encontra presente no dia a dia das pessoas que aqui vivem. O objetivo deste artigo foi analisar como a feira de produtos coloniais do município de São Lourenço do Oeste constituem alternativas para o sistema agroalimentar convencional. Para a coleta de dados utilizou-se a técnica de entrevista semiestruturada, aplicada a feirantes produtores e consumidores, escolhidos de forma aleatória (na visita à feira). Posteriormente foi realizada a análise dos dados em diálogo com a literatura. As feiras livres da agricultura familiar remetem a uma tradição devido aos produtos ofertados e também constituem uma importante alternativa de renda e valorização da cultura herdada dos antepassados para as famílias que fazem parte da agricultura familiar, os produtos são utilizados para o autoconsumo e

---

1 Graduada em Geografia pela Unochapeco, Pedagogia pela Unopar, Especialista em Metodologias Inovadoras Aplicadas a Educação pela Facinter, Especialista em Educação Especial Inclusiva pela Unopar, Especialista em Mídias na Educação pela Furg, Especialista em Coordenação Pedagógica pela UFSC, Mestranda em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais pela Unochapecó; e-mail: [leiladaianat@gmail.com](mailto:leiladaianat@gmail.com)

2 Graduada em Pedagogia com habilitação em Educação Especial pela UNOESC, Especialista em Educação Especial, pela Facinter, Especialista em Surdez pela ESAP. Mestranda em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais pela Unochapeco; e-mail: [lucianaartuso@yahoo.com.br](mailto:lucianaartuso@yahoo.com.br)

3 Graduado em Direito pela Faculdade Mater Dei de Pato Branco, Advogado. Pós-graduado em Ciências Penais. Pós-graduado em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera – UNIDERP. Professor de Teoria Geral do Direito Penal e Direito Internacional Público e Relações Internacionais na Universidade Comunitária da Região de Chapeco – Unochapeco; e-mail: [danielpaim.advogado@gmail.com](mailto:danielpaim.advogado@gmail.com)

4 Doutora em Desenvolvimento Rural como Bolsista CAPES pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul PGDR/UFRGS, Doutorado Sanduíche como Bolsista CNPQ na Universidade do Algarve (Portugal), Mestre em Desenvolvimento Rural como Bolsista CNPQ pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul PGDR/UFRGS e Bacharel em Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul UERGS. Atuou como Gestora Executiva do Arranjo Produtivo Local APL das Agroindústrias Familiares do Vale do Taquari. É professora Titular da Universidade Comunitária da Região de Chapecó e Coordenadora da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Unochapecó. Atua principalmente nos temas referente ao desenvolvimento rural, sustentabilidade, sistemas agroalimentares alternativos e velhices rurais; e-mail: [tonezer@unochapeco.edu.br](mailto:tonezer@unochapeco.edu.br)

5 Doutora em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Docente na Universidade Comunitária da Região de Chapecó de 2003 a 2019. Membro da Rede Ibero-americana de Estudos sobre Desenvolvimento Territorial e Governança (Redetg) e da Rede Sial Brasil – Sistemas Agroalimentares Localizados; e-mail: [rosana@unochapeco.edu.br](mailto:rosana@unochapeco.edu.br)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

também para a comercialização na feira livre, garantindo assim a qualidade dos produtos que serão oferecidos aos consumidores e complementação de renda para os feirantes, a pluriatividade é um fator marcante nesse processo. Concluímos que a feira se constitui como uma alternativa para o sistema agroalimentar convencional, caracterizando um tipo de cadeia alimentar curta onde o produtor estabelece ligação direta com o consumidor, oferecendo produtos diferenciados do tipo colonial, o qual agrega valor por não passar por mãos de intermediários.

**Palavras-chave:** produto colonial, pluriatividade, agricultura familiar, feira livre.

## Abstract:

Family farming is part of the history of Brazil and Western Santa Catarina, colonial products bring the culture of immigrants of European descent that is present in the daily lives of the people who live here. The purpose of this article was to analyze how the colonial products fair in the municipality of São Lourenço do Oeste is an alternative to the conventional agri-food system. For data collection, the semi-structured interview technique was applied, applied to market producers and consumers, chosen at random (during the visit to the fair). Subsequently, data analysis was performed in dialogue with the literature. . Family farm open markets refer to a tradition due to the products offered and also constitute an important alternative for income and appreciation of the culture inherited from the ancestors for families that are part of family farming, the products are used for self-consumption and also for the commercialization in the open market, thus guaranteeing the quality of the products that will be offered to consumers and complementing income for the market vendors, pluriactivity is a remarkable factor in this process. We conclude that the fair is an alternative to the conventional agrifood system, featuring a type of short food chain where the producer establishes a direct link with the consumer, offering differentiated products of the colonial type, which adds value by not passing through the hands of intermediaries .

**Keywords:** colonial product, pluriactivity, family farming, open market.

## INTRODUÇÃO

A agricultura familiar faz parte do desenvolvimento histórico do país, do Estado de Santa Catarina e em especial na região oeste as pequenas propriedades rurais fazem parte da dinâmica social e econômica desta região.

A compreensão do conceito de Agricultura familiar é de fundamental importância para o entendimento dos processos de interação sociais e de relações de ocupação produtiva de trabalho formadas por este grupo social, que vive no meio rural, mas tem relações complexas e dinâmicas entre o meio urbano e o meio rural. (VASQUES, 2016, p.23)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Os colonos do oeste de Santa Catarina remetem a herança do período de colonização, onde foram colonizadas basicamente por descendentes de Italianos e Alemães que deixaram o interior do Rio Grande do Sul em busca de terras mais baratas e produtivas, no início com a exploração dos recursos naturais para a sobrevivência e posterior com atividades voltadas para a agricultura familiar, que atualmente possui uma grande importância para produção de alimentos na região e para Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Segundo Pozzebon et al (2016, p. 415),

A agricultura familiar é um importante ator na promoção da SAN na sociedade em geral e para as famílias dos agricultores por meio da prática do autoconsumo. A produção diversificada de alimentos apresenta uma qualidade nutritiva considerada superior aos alimentos industrializados e proporciona maior autonomia do agricultor diante do contexto social e da economia monetária.

Em algumas propriedades do oeste de Santa Catarina as famílias produzem produtos coloniais para o autoconsumo e para a comercialização em feiras livres, destaca-se também a pluriatividade, onde são desenvolvidas várias atividades na propriedade e fora dela para complementação da renda, muitas vezes de forma assalariada onde alguns membros moram na propriedade, mas trabalham na cidade.

A pluriatividade desenvolvida nas propriedades faz com que a família de agricultor familiar permaneça no espaço rural, a feira livre lembra o período colonial, também é importante para geração de renda das famílias que vivem no espaço rural, outro fator relevante é a comercialização que é feita direta com o consumidor isso gera confiança, este consumidor almeja produtos saudáveis e sem agrotóxicos. Os agricultores que fazem parte deste da feira livre oferecem produtos *in natura* ou com processamento colonial, um produto diferenciado com sabor e qualidade. As feiras livres fazem parte de um sistema agroalimentar alternativo, caracterizando-se como um sistema alimentar de cadeia curtas.

Nesse sentido,

As redes alimentares alternativas são diversificadas e privilegiam os circuitos curtos de comercialização, entre elas podemos citar: as feiras do produtor, entrega de cestas, pequenas lojas de produtores, venda na propriedade, venda institucional para alimentação escolar, entre outras formas de venda direta. (POZZEBON et al, 2016,P.419)

Nesta mesma direção, Gazolla e Schneider (2017, p. 48) trazem o conceito de cadeias curtas. Para eles,

As cadeias curtas são novas formas de construir uma interação entre produção e consumo,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

com o resgate de conhecer a procedência do produto. Valorizando não apenas o produto final, mas todos os significados simbólicos, culturais, éticos e ambientais.

Nesse sentido este estudo teve como *locus* de pesquisa o município de São Lourenço do Oeste, com a visita feira da agricultura familiar, para a coleta de dados utilizou-se a técnica de entrevista semiestruturada aplicada a feirantes produtores e consumidores escolhidos de forma aleatória.

Ao desenvolver o estudo, objetivou-se analisar como a feira e os produtos da agricultura familiar do município de São Lourenço do Oeste constituem alternativas para o sistema agroalimentar convencional.

O artigo está estruturado em 3 seções na primeira sessão traz sobre produtos coloniais, autoconsumo, segurança alimentar e nutricional, a segunda sessão pluriatividade rural: a comercialização nas feiras como alternativa na agricultura familiar e a terceira seção resultados e discussões.

## METODOLOGIA

O estudo foi desenvolvido no município de São Lourenço do Oeste, que está localizado na região Oeste de Santa Catarina. A coleta de dados ocorreu no dia 24 de agosto de 2019. Além da observação, utilizou-se a entrevista semiestruturada, utilizada no dia da visita à feira, aplicada de maneira aleatória conforme a disponibilidade do agricultor feirante e do consumidor em fornecer as informações e dados requeridos, com a assinatura do Termo de Consentimento Livre e esclarecido (TCLE) conforme resolução 510/2016 – CNS. O roteiro de entrevista para o desenvolvimento deste estudo foi composto de 47 questões. Entrevistou-se uma consumidora e uma agricultora que comercializam produtos coloniais e agroecológicos.

Os dados foram descritos, analisados e interpretados com base na literatura dos componentes curriculares do Mestrado em Políticas Sociais e dinâmicas Regionais.

## PRODUTOS COLONIAIS, AUTOCONSUMO E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O termo “Colonial” foi utilizado para caracterização dos agricultores de origem europeia, colono era a categoria de identificação destes imigrantes europeus, tanto para as autoridades e pelos próprios agricultores os identificavam por essa denominação. A colônia, o espaço rural é onde acontecia a vida social desses agricultores. (DORINGON; RENK, 2013)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

[...] “colonial” foram nominadas os produtos que saíram das unidades rurais, por trazerem as marcas do trabalho artesanal, incorporarem saberes tradicionais transmitidos de geração a geração e que ora encontram os locais de comercialização de espaços urbanos e manufaturados. (DORINGON; RENK; 2013 p.16)

Os produtos coloniais vêm ganhando espaço na mesa do consumidor, pois mais recentemente muitas famílias buscam qualidade de vida e uma alimentação com equilíbrio, o que as fazem optar por produtos saudáveis de boa procedência. Esses produtos possuem um diferencial, por serem produzidos de forma artesanal colonial. Nesse sentido, a

[...] valorização de produtos com atributos diferenciados de qualidade cria novas oportunidades de mercado, muitas das quais acessíveis aos agricultores de pequeno e médio portes. As novas oportunidades incluem desde a inserção desses agricultores em mercados de nicho nacionais e internacionais, como se verifica nos produtos artesanais, nos com denominação de origem e nos orgânicos, até o aprimoramento dos circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos abordados adiante. (MALUF, 2004, p. 304)

Uma das formas de se adquirir os produtos diferenciados, sejam orgânicos, agroecológicos, com sabor colonial, é através das feiras livres, que estão ganhando espaço nas cidades, e possibilitando a relação do rural com o urbano.

Diante das crises da agricultura e do “moderno” sistema agroalimentar, a venda direta aos consumidores – configurando circuitos curtos agroalimentares – vem se tornando uma estratégia viável de manutenção das famílias no campo em virtude da garantia de rentabilidade e entrada semanal de renda. (POZZEBON et al, 2016, P.408)

A comercialização de produtos coloniais vem buscando espaços através das feiras livres da agricultura familiar e com isso criando uma disputa entre os produtores. Os produtos coloniais tem sua especificidade e sua cultura, que vem sendo passada de geração para geração, caracterizando-se como um diferencial para os consumidores.

Além da comercialização, os alimentos da agricultura familiar atendem às necessidades da própria família por meio do autoconsumo. A agricultura familiar camponesa tem na terra, na família e no trabalho, categorias que constituem um modo de vida, nas quais a produção para o autoconsumo faz parte. (POZZEBON et al, 2016, p.409)

O autoconsumo faz parte do modo de vida dos agricultores familiares, sendo que os produtos oferecidos aos consumidores nas feiras da agricultura familiar também são consumidos pela família, possuem uma herança mantida pelas famílias, as receitas na maioria das vezes foram herdadas de gerações passadas passando de pai para filho, e com isso possuem uma cultura trazida e mantida por essas famílias que sentem-se valorizadas por estarem compartilhando esses costumes.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

[...] considera-se o Oeste Catarinense como um Sítio Simbólico de Pertencimento, do qual os produtos coloniais são uma de suas expressões, pois são portadores de valores, saberes e experiências vividas e compartilhadas por estes grupos sociais. (DORIGON; 2008, p.07)

Todas as regiões possuem características próprias, mas na região oeste catarinense predominam culturas trazida por italianos e alemães, muito das atividades desenvolvidas são voltadas para a alimentação, várias agroindústrias artesanais de pequeno porte até multinacionais se desenvolveram devido a essas culturas trazida pelos imigrantes europeus.

Os produtos coloniais estão no paladar da população, muitas vezes as lembranças da infância fazem com que os consumidores procurem consumir esses produtos, que são saborosos, com ótima qualidade e com um valor nutricional superior aos industrializados. Essa nova alternativa de trabalho e consumo faz com que a agricultura familiar passa também a produzir produtos coloniais para comercialização. Essa nova forma de produção tende a ganhar espaço no mercado de trabalho por ser um produto diferenciado ocupando espaços que antes eram ocupados por produtos primários. Segundo Dorigon:

Esta nova ruralidade passa a ser vista pelos analistas como o resultado de uma recente estratégia de produção agrícola em que a produção de produtos primários tende a ceder lugar a produtos artesanais e de qualidade diferenciada. Nesta perspectiva, a produção familiar se inclinaria para mercados de nicho, os quais lhes pagariam preços-prêmios. (DORIGON; 2008, p.14)

Uma das preocupações dos produtores da agricultura familiar é quanto à fiscalização, pois a questão relacionada à exigência dos selos de qualidade dificulta muito a comercialização dos produtos coloniais, já que certas exigências fazem com que se perca a originalidade do sabor dos produtos.

As transformações que resultam das exigências técnicas impostas pela legislação dos serviços de inspeção sanitária para que os produtos coloniais possam entrar no mercado formal têm também grande relevância para que muitos destes agricultores optem em permanecer na informalidade. Argumenta-se que a imposição de muitas destas normas causam a descaracterização dos produtos tidos como coloniais ao ponto de seus consumidores não os reconhecerem mais como tal, identificando-os como industriais levando-os, portanto, a perder mercado. (DORIGON; 2008, p.15)

Nesse sentido, os produtores preferem vender na informalidade de porta em porta para não perder a originalidade e a qualidade do produto, utilizam de técnicas tradicionais que muitas vezes não é recomendada pela vigilância.

De acordo com Dorigon,



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Por estarem mais isolados do mundo tecnológico e científico e, por consequência, dos valores oriundos do mundo industrial - seus produtos são os que mais guardam as características coloniais e do saber-fazer dos colonos. E, devido ao menor contato com o mundo da ciência e da tecnologia são também os responsáveis pela preservação dos conhecimentos de processos, produtos e tecnologias tradicionais, que mantém a imagem do colonial. (DORIGON; 2008, p.15)

Como produto diferenciado e com qualidade nutricional superior ao industrializado, o produto colonial está cada vez mais sendo procurado, por possuir menos conservantes e ser mais saudável.

A produção diversificada de alimentos apresenta uma qualidade nutritiva considerada superior aos alimentos industrializados e proporciona maior autonomia do agricultor diante do contexto social e da economia monetária. (POZZEBON et al, 2016 p.415)

A grande diversidade de produtos que são produzidos e comercializados pela agricultura familiar, faz com que haja um aumento de procura. Através de feiras, cooperativas e associações o produto colonial agrega mais valor e, nesta relação produtor consumidor cria-se um vínculo de confiança entre o produtor e consumidor. com o aumento da procura pelos produtos ocorre um aumento na produção, contribuindo consideravelmente para a produção de alimentos que chegam à mesa do consumidor.

Na medida em que os agricultores familiares produzem parte considerável dos alimentos consumidos no Brasil, contribuindo para a SAN da população em geral, essa produção, ao se destinar também para o autoconsumo, contribui para a SAN das próprias famílias de agricultores familiares. (POZZEBON et al, 2016, p.418)

Nesse sentido alguns produtores buscam se aperfeiçoar a produção familiar para manter-se no mercado, enquanto outros preferem manter a forma tradicional artesanal de produção, confeccionando um produto diferenciado com características próprias que também está em fase de consolidação no mercado.

As novas regras de mercado produzem a exclusão da forma tradicional de produção colonial, pois as exigências fazem com muitos agricultores deixem de produzir produtos coloniais, já que não conseguem se adequar às regras e exigências para comercializar o produto, alguns agricultores entendem que perde a originalidade do produto quando utiliza de equipamentos para a produção, preferem a forma tradicional.

A partir de meados da década de 1990 tem-se observado um aumento na oferta de produtos coloniais, sobretudo nas feiras livres e em vendas diretas aos consumidores. Tem também aumentado o número de agricultores voltados ao mercado de produtos coloniais, que passaram a representar uma das melhores opções para compor a renda familiar, ameaçada pelo movimento de exclusão em atividades tradicionais, sobretudo na suinocultura. (DORIGON, 2008, p.03)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A procura por alimentos saudáveis e de boa procedência aumentou nestes últimos anos, pois muitas pessoas objetivam hábitos mais saudáveis, busca – se através de feiras adquirir produtos com menos conservantes e agrotóxicos que são altamente prejudiciais a saúde. nesse sentido as feiras proporcionam ao consumidor esses produtos de forma in natura, e com menos conservantes produzidos de forma colonial.

Diante da realidade mencionada, entende-se que as feiras podem representar um mecanismo que alia tanto a produção para os mercados quanto a produção para o autoconsumo. (POZZEBON et al, 2016, p.419)

Os produtos oferecidos nas feiras são os mesmos que os produtores consomem proporcionando assim mais credibilidade e confiabilidade ao consumidor quanto ao produto que está adquirindo.

[...] as feiras possibilitam a geração de renda e o acesso a um conjunto de bens materiais e culturais da sociedade “moderna”, por meio da venda de seus produtos de maneira direta aos consumidores. (POZZEBON et al, 2016, p.417)

As feiras de produtos coloniais proporcionam aos produtores uma complementação de renda, sendo que a comercialização é feita diretamente do produtor para o consumidor, agregando valor ao produto.

Segundo Fonseca et al. (2009), a respeito das feiras orgânicas os agricultores se sentem mais valorizados à medida que os consumidores criam vínculos de fidelidade e se sentem seguros em adquirir produtos de qualidade, sabendo a origem e que são cultivados por pessoas que têm preocupações ecológicas e humanitárias. (POZZEBON et al, 2016, p.418)

A forma como os feirantes atendem ao consumidor é um fator determinante para que o mesmo retorne, pois o vínculo criado entre consumidor e produtor faz com que ambos se sintam valorizados e satisfeitos. As várias formas de distribuição ao consumidor através de feiras livres, cestas de entregas ou de porta em porta faz a diferença, proporciona comodidade ao consumidor e confiabilidade no produtor. A pluriatividade rural é uma alternativa de complemento de renda contribuindo para que as famílias de agricultores familiares permaneçam no espaço rural.

## **PLURIATIVIDADE RURAL: A COMERCIALIZAÇÃO NAS FEIRAS COMO ALTERNATIVA NA AGRICULTURA FAMILIAR**

A pluriatividade se caracteriza pela diversidade de atividades desenvolvidas que possam agregar renda, notadamente no meio rural, onde tal possibilidade se mostra essencial para a sobrevivência do pequeno agricultor que necessita buscar atividade remunerada não agrícola para complementar



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

a renda familiar e ao mesmo tempo busca manter a unidade familiar e conseqüentemente vínculo com o meio rural.

A pluriatividade é entendida como a diversificação das atividades internas e externas das explorações agrícolas, envolvendo um ou mais membros do agregado familiar. Permite a construção de um modelo de certo equilíbrio entre o mundo rural e urbano. (SOUZA; DOLCI, 2019, p.17)

O agricultor familiar encontra na pluriatividade fontes alternativas de diversificação da renda, quer seja na produção, beneficiamento, processamento e comercialização de produtos coloniais ou mesmo na venda *in natura* da diversidade que produz em sua propriedade, tais como vinhos queijos, embutidos, mel, verduras, entre outros.

A pluriatividade também se mostra como fonte alternativa para o pequeno agricultor combinar a renda provinda da agricultura e outras rendas, permitindo a sua permanência bem como de seus filhos no meio rural, uma vez que pela sua condição de pequeno produtor é desfavorecido em relação ao grande produtor, o qual dispõe de maiores recursos financeiros para modernização agrícola e conseqüente aumento de produtividade.

Essa diversificação de atividades desenvolvidas na propriedade encontra, por vezes, certa limitação espacial pela dimensão territorial da propriedade agrícola, necessitando se voltar para uma produção agrícola específica ou setorial, atuando em uma única atividade.

[...] o conjunto diversificado de atividades produtivas desenvolvidas pela agricultura de base familiar requer combinar a costumeira abordagem de tipo setorial com a consideração da dimensão espacial-territorial da atividade produtiva e das relações mercantis dela derivadas. (MALUF, 2004, p. 305)

A diversidade de produção na propriedade rural e de outras atividades em tempo parcial realizada pelos membros da família impactam na renda total do núcleo familiar, pois a renda extra que provem dos integrantes que exercem atividades não agrícolas, ou seja, de forma assalariada nos centros urbanos próximos a unidade produtiva contribui para a manutenção do núcleo familiar, caracterizando estratégias de complementação de renda e reprodução social do grupo ou coletivo.

[...] Na maioria das vezes, são unidades que diversificaram suas fontes de renda e, além da agricultura, os membros que integram a família exercem várias outras atividades, algumas inclusive em tempo parcial. Se em outras épocas os agricultores recorriam esporadicamente aos trabalhos não-agrícolas, visando complementar as receitas da propriedade, atualmente este fenômeno é permanente e representa muito mais do que uma mera suplementação de rendas. Essa combinação permanente de atividades agrícolas e não-agrícolas, em uma mesma família, é que caracteriza e define a pluriatividade, que tanto pode ser um recurso ao qual a família faz uso para garantir a



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

reprodução social do grupo ou do coletivo que lhe corresponde, como também pode representar uma estratégia individual, dos membros que constituem a unidade doméstica. (SCHNEIDER, 2001, p.21).

A qualidade de vida proporcionada pela vida no espaço rural e a permanência no meio rural são fatores que possuem grande peso na decisão do pequeno agricultor em permanecer ou deixar este espaço. Entretanto, a necessidade de manter a unidade familiar tem contribuído com o crescente fenômeno do êxodo rural, que leva agricultores a abandonar o meio rural e migrar para os grandes centros, onde se deparam com outras mazelas, como perda de qualidade de vida, necessidade de adaptação, falta de qualificação para o mercado, fatores estes que muitas vezes excluem os agricultores do direito à cidade e moradias dignas, os expulsando para bairros periféricos.

A pluriatividade proporciona ao agricultor familiar uma excelente alternativa para manter-se na pequena propriedade, o que possibilita a reprodução social do grupo familiar e em muitas situações permite o retorno dos filhos que migraram para os centros urbanos, contribuindo desta forma para a qualidade de vida da unidade familiar.

As estratégias de organização da agricultura familiar permitem que as famílias busquem alternativas de renda complementares, além das atividades usuais desenvolvidas na unidade familiar, a exemplo da comercialização de produtos coloniais, orgânicos e agroecológicos que também são utilizados para o autoconsumo da unidade familiar.

Além da comercialização, os alimentos da agricultura familiar atendem às necessidades da própria família por meio do autoconsumo. A agricultura familiar camponesa tem na terra, na família e no trabalho, categorias que constituem um modo de vida, nas quais a produção para o autoconsumo faz parte. (POZZEBON et al, 2016, p.409)

Os alimentos produzidos para o autoconsumo possuem características similares com características colonial, e são comercializados em feiras livres ou de porta em porta pelos produtores. [...] quanto mais diversificada for uma unidade produtiva, maiores serão as chances e oportunidades para que as famílias possam ter opções e fazer escolhas. (POZZEBON et al, 2016, p.408)

Diante das crises da agricultura e do “moderno” sistema agroalimentar, a venda direta aos consumidores – configurando circuitos curtos agroalimentares – vem se tornando uma estratégia viável de manutenção das famílias no campo em virtude da garantia de rentabilidade e entrada semanal de renda. (POZZEBON et al, 2016, p.408)

As mudanças na agricultura familiar ocasionadas pela modernização agrícola fizeram com que as famílias busquem diversificar as atividades desenvolvidas na propriedade. A comercialização dos produtos em feiras é uma forma de complementar a renda e a permanência no meio rural.



OBSERVADR





## RESULTADOS E DISCUSSÕES

A feira de produtos da agricultura familiar de São Lourenço do Oeste – SC, fica situada na Praça da Liberdade na Rua Dom Pedro II esquina com rua Rui Barbosa, a feira é composta por 9 (nove) expositores, sendo uma delas na forma conjugada (duas expositoras no mesmo espaço) e um bancada na parte externa comercializando produtos embutidos. Os principais produtos comercializados são verduras, frutas, massas, bolachas, queijos, embutidos, geleias, mel, rapaduras e artesanatos. A feira acontece todos os sábados das 7 às 10:30 horas da manhã.

Os dados de caracterização da feirante entrevistada indicam que a agricultora possui 44 anos de idade e participa da feira há cerca de um ano e atua na agricultura a cerca de trinta e dois anos. A família é composta pelo casal e dois filhos que moram na propriedade e tem idades entre 18 e 24 anos. A composição deste núcleo familiar não é numerosa se compararmos as antigas famílias de colonizadores da região oeste de Santa Catarina, composta pelos imigrantes vindos do Rio Grande do Sul, as quais possuíam vários filhos, pois necessitavam de número significativo de membros para compor a força de trabalho utilizada na preparação e cultivo do solo. Isto pode ser identificado no estudo de Bavaresco (2018), o qual afirma que “[...] Compensados por famílias numerosas que raramente possuía menos que seis filhos, outras vezes, podendo ultrapassar uma dezena [...]” (BAVARESCO, 2018, p.282).

Sobre a renda familiar identificamos que a unidade necessitou buscar fora da propriedade uma complementação, uma vez que neste grupo familiar três membros trabalham na cidade, o marido (trabalha em uma agropecuária) e os filhos (trabalham em uma empresa de biscoitos na cidade), sendo a feirante entrevistada a única que mantém um vínculo direto com a agricultura familiar.

[...] De outro lado, considerando a fragmentação das propriedades rurais, ao recusar o projeto camponês levado em conta pelos pais, nos últimos anos, os jovens migram ou deslocam-se para as sedes urbanas dos municípios para emprego nas agroindústrias... (RENK; DORIGON, 2014, p.21).

Conforme relatado pela entrevistada, a renda familiar na ocasião da pesquisa consistia em aproximadamente R\$6.000,00 (seis mil reais), sendo R\$2.000,00 a R\$2.300,00 advindos da feira. Relatou ainda, que antes de ingressar como feirante abandonou a produção leiteira que era uma atividade integrada a uma empresa. Segundo a entrevistada, a renda obtida desta atividade não era suficiente para manter a família, o que a levou a produzir de forma artesanal massas, bolachas e cucas em sua residência, além de manter o vínculo direto com a agricultura, pois possui uma pequena produção agrícola de subsistência.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Como o marido e filhos migraram para o trabalho assalariado, a feirante comenta que com a renda obtida na feira sente-se participante ativa da renda familiar, citando este aspecto como principal ponto positivo de seu trabalho. Ao ser indagada sobre um ponto negativo, comenta sobre o horário de trabalho na feira que inicia às 07 da manhã, o qual considera muito cedo. Para o deslocamento até a feira, conta com carona do marido vai para o trabalho na cidade de São Lourenço D'Oeste. Sua avaliação sobre os benefícios de seus produtos se referem a qualidade, pois são artesanais (produzidos sem conservantes e poucos aditivos químicos) e oriundos da agricultura familiar.

A pluriatividade desenvolvida pela família possibilita que a unidade mantenha o vínculo com a agricultura familiar, agregando valor aos produtos produzidos e complementando a renda familiar juntamente com a renda proveniente do trabalho assalariado desenvolvido por alguns membros da família.

A feirante comenta que os consumidores sempre retornam, sendo assim, os próprios consumidores são os responsáveis pela divulgação da qualidade dos produtos comercializados.

Para Vasques (2016) as interações entre os atores, no espaço das feiras-livres, ocorrem num ambiente de mutualidades entre os agentes dispostos a relacionar-se. Estas relações possibilitam a divulgação da qualidade e a procura pelos produtos da feira.

A feirante esclareceu que não é filiada a nenhuma organização ou associação, porém cogitou uma possível parceria com a casa do agricultor, afirmando que se trata de uma ideia para o futuro. Mencionou ainda que não participou em nenhum programa de incentivo municipal, estadual ou federal em benefício às atividades desenvolvidas.

Sobre a importância da feira, avalia que este espaço possui produtos de muita qualidade e naturais, sendo esse o fator principal em relação aos produtos do mesmo gênero comercializados pelos mercados locais (grandes produções e industrializados). Afirma ainda, que na feira se encontram produtos envoltos em sentimentos, de pequenos sonhos dos comerciantes que vão se tornando realidade. Além da feira, a entrevistada comercializa em sua própria residência e na comunidade onde reside. Segundo a entrevistada, a procura pelos seus produtos vem aumentando, pois quando iniciou a produção contava com poucas variedades.

Em relação ao consumidor entrevistado, se trata de mulher empresária, com formação no Ensino Médio, 47 anos, consumidora da feira há cerca de quatro anos. Adquire produtos a cada quinze dias, sendo ela a principal responsável pelas compras, pois considera uma opção mais saudável à família. Geralmente os produtos consumidos são massas e bolachas.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Antes de comprar na feira, fazia suas compras nos mercados, mas sentiu a necessidade de consumir produtos mais saudáveis, mais naturais e com menos agrotóxicos. A consumidora entrevistada tem preferência por verduras, frutas, queijo, massas e bolachas. A qualidade para a consumidora conta muito, pois são produtos oferecidos à família. Ressalta que são produtos frescos e de preços acessíveis. De acordo com a entrevistada: “Percebo a qualidade nas embalagens, na higiene e no ótimo atendimento”.

Para Vasques (2016) verifica-se que a feira-livre é um ambiente que propicia a troca de experiências onde diferentes formas de produção e trabalho, com características de vivências sociais tradicionais, se misturam.

Por fim, a consumidora afirma que: “Aos poucos vamos conhecendo os feirantes e criando laços, conhecendo um pouco sobre os produtos, o carinho que dispensa a produção e também ajudamos os pequenos produtores, a se manter na agricultura. A gente vem comprar um produto e acaba vendo novidades e levando bem mais para casa”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os produtos coloniais ganham mais espaço na mesa da população, surgindo como excelente opção de consumo de uma alimentação saudável, de qualidade e com menos conservantes. As feiras livres, cooperativas e associações constituem alternativas de comercialização as quais possibilitam que produtos diferenciados cheguem até os consumidores.

Os alimentos que são produzidos para o autoconsumo das famílias no meio rural, mais recentemente, são os mesmos que são expostos para comercialização, logo, conservando a mesma paixão, zelo e preocupação com quem consome e os adquire.

Ao visitar a feira e ao adquirir um produto, o consumidor desenvolve um vínculo de confiança e amizade com quem o produz, uma vez que mantém contato direto com o próprio produtor, e assim, a feira livre se torna um local para adquirir produtos, rever amigos e estabelecer troca de informações, diálogo, lembranças.

Muitos são os desafios para a permanência do pequeno agricultor na agricultura familiar, por contar com poucos incentivos e recursos públicos para desenvolver atividades alternativas e desta forma viabilizar uma produção que possa atender a nichos de mercado alternativo, como no caso das feiras.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Neste sentido, observou-se que a pluriatividade na pequena propriedade rural, neste estudo entendida como a atividade de comercialização realizada na feira, surge como forma alternativa para desenvolver outras fontes de renda, além daquelas já desenvolvidas tradicionalmente na agricultura familiar, o que possibilita viabilizar a reprodução social do núcleo familiar, evitar ou diminuir a migração de seus membros para a cidade em busca de trabalho assalariado, e garantir a qualidade de vida no meio rural.

Diante destas constatações, percebeu-se que a comercialização de produtos coloniais em feiras livres, apresenta diversos aspectos positivos, tanto para o consumidor que adquire itens e alimentos de qualidade produzidos com zelo e origem determinada, bem como para o pequeno agricultor que encontra nessa atividade alternativa uma importante fonte de renda extra, a qual permite valorizar as suas origens, costumes e tradição, bem como se constitui em importante estratégia para evitar o êxodo rural ao manter o vínculo desses trabalhadores no meio rural.

Nesta direção, as cadeias curtas da agricultura familiar, tem grande importância no processo agroalimentar regional e global, sendo responsáveis por parte significativa do processo de produção e de abastecimento de alimentar.

A produção da agricultura familiar é utilizada para o autoconsumo e a comercialização dos produtos que constituem uma característica diferenciada por serem orgânicos, agroecológicos, artesanais ou coloniais. A procura por estes alimentos tem aumentado, pois os consumidores estão preocupados com a saúde e com a procedência dos alimentos.

A feira de produtos da agricultura familiar do município de São Lourenço do Oeste apresenta uma história de 35 anos, a qual tem sido reconhecida e viabilizada, já que muitas pessoas possuem o hábito de frequentar a feira aos sábados pela manhã e adquirir os produtos para o consumo da semana.

Concluimos que a feira de produtos da agricultura familiar do município de São Lourenço do Oeste constitui-se como alternativa para o sistema agroalimentar convencional, através do sistema de cadeias curtas que agrega valor e qualidade aos produtos comercializados e ofertados ao consumidor.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## REFERÊNCIAS

BAVARESCO, Paulo Ricardo. A história econômica do Oeste catarinense. In: CARBONERA, Miriam et al. **100 anos: histórias Plurais**. Chapecó: Argos, 2018.

DORIGON; Clovis. **Mercados de produtos coloniais da Região Oeste de Santa Catarina: em construção**, IV ENEC - Encontro Nacional de Estudos do Consumo 2008 - Rio de Janeiro/RJ.

DORIGON; Clovis, RENK; Arlene. **Juventude rural produtos coloniais e pluriatividade**, Argos, 2013 – Chapecó.

GAZOLLA, Márcio e Schneider (Orgs.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. (Introdução pp.9-24; Capítulo 1 pp. 27-51; réplica, pp.53-58)

MALUF, Paulo. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, abr. 2004. <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2061/2443>

Pozzebon, L., Rambo, A., & Gazolla, M. **As Cadeias Curtas das Feiras Coloniais e Agroecológicas: Autoconsumo e Segurança Alimentar e Nutricional**. *Desenvolvimento Em Questão*, 16(42), 405-441. <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/6057>

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2003, vol.18, n.51 [cited 2019-09-30], pp.99-122. Available from: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15988.pdf>

SOUZA, Marcelino de Turismo rural: fundamentos e reflexões [recurso eletrônico] / Marcelino de Souza e Tissiane Schmidt Dolci ; coordenado pela SEAD/UFRGS. – Dados eletrônicos . – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2019. P. 118

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar: epistemologia e metodologia operativa**. 2. Ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

VASQUES, Samuel T. **Dinâmicas socioeconômicas nas práticas dos feirantes de agricultores familiares de Chapecó -SC**. 2016. 93 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional – Área de Concentração: Ambiente e Sustentabilidade. Campus Pato Branco - PR.) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Pato Branco, 2016. [http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1746/1/PB\\_PPGDR\\_M\\_Vasques%2C%20Samuel%20Tafernaberi\\_2016.pdf](http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1746/1/PB_PPGDR_M_Vasques%2C%20Samuel%20Tafernaberi_2016.pdf)



OBSERVADR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**EFEITOS ECONÔMICOS DO USO DE TECNOLOGIAS A PARTIR DA PANDEMIA DO COVID19**

**ECONOMIC EFFECTS OF USING TECHNOLOGIES FROM THE COVID19 PANDEMIC**

Maicon Rafael HAMMES<sup>1</sup>, Rodrigo Geovane LENZ<sup>2</sup>, Marcela Hammes TEIXEIRA<sup>3</sup>,  
Sérgio Luís ALLEBRANDT<sup>4</sup>, Argemiro Luis BRUM<sup>5</sup>

**Resumo:**

As relações de trabalho vêm mudando nos últimos anos e a pandemia causada pelo SARS-Cov-2 acelerou e potencializou este processo, chegando a todas as regiões do Brasil e impactando na economia e como consequência, nas escalas de desenvolvimento. A partir da última reforma trabalhista, sancionada pela lei 13.467 de 2017, novas regras alteraram a rotina de empregados e empregadores como, por exemplo, a terceirização da atividade fim e a regulamentação do teletrabalho. O objetivo deste ensaio foi, através de uma pesquisa bibliográfica, analisar os impactos econômicos da tecnologia no mundo do trabalho neste período de pandemia e os possíveis desdobramentos nas escalas de desenvolvimento regional. Os resultados mostram a necessidade de pequenas e médias empresas se adaptarem ao mundo virtual para continuarem ativas. Da mesma forma, profissionais de diversas atividades precisam se reinventar tendo em vista que a tecnologia não possibilita a continuidade de todas as áreas como, por exemplo, empresas que realizam o transporte universitário noturno que são típicas da região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

**Palavras-chave:** Tecnologia, Pandemia, Desenvolvimento.

**Abstract:**

Labor relations have been changing in recent years and the pandemic caused by SARS-Cov-2 has accelerated and enhanced this process, reaching all regions of Brazil and impacting the economy and, as a consequence, the scales of development. As of the last labor reform, sanctioned by Law 13,467 of 2017, new rules have changed the routine of employees and employers, such as, for

1 Doutorando do PPGDR da UNIJUI; e-mail: [maiconhammes@gmail.com](mailto:maiconhammes@gmail.com)

2 Acadêmico de Engenharia de Alimentos da FAHOR - Faculdade Horizontina; e-mail: [r1002891@fahor.com.br](mailto:r1002891@fahor.com.br)

3 Especialista em Audiologia pela UFRGS; e-mail: [marcelahteixeira@gmail.com](mailto:marcelahteixeira@gmail.com)

4 Bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq; Professor Titular e Coordenador do PPGDR/UNIJUI; Líder do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC); e-mail: [allebr@unijui.edu.br](mailto:allebr@unijui.edu.br).

5 Doutor em Economia Internacional pela Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales. Professor titular no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR), UNIJUI; e-mail: [argelbrum@unijui.edu.br](mailto:argelbrum@unijui.edu.br)



# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

example, the outsourcing of the core activity and the regulation of teleworking. The objective of this essay was, through a bibliographic search, to analyze the economic impacts of technology in the world of work in this period of pandemic and the possible consequences in the scales of regional development. The results show the need for small and medium-sized companies to adapt to the virtual world to remain active. Likewise, professionals from different activities need to reinvent themselves in view of the fact that technology does not allow the continuity of all areas, such as, for example, companies that carry out university night transport that are typical of the northwest region of the State of Rio Grande do Sul.

**Keywords:** Technology, Pandemic, Development.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo visa apresentar os impactos da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) na economia ocasionada pela pandemia do coronavírus conhecido como Covid-19. Tal situação impacta diretamente nas relações entre as escalas de desenvolvimento regional.

Vive-se um período no qual ficam evidentes questões de formação dos territórios ocasionados pelo capitalismo tardio de mercado formal. A forma como vem ocorrendo o avanço da pandemia demonstra as fragilidades em localidades específicas, como no caso do Brasil.

O distanciamento social, executado em diversos países que já passaram pelo pico da pandemia, é defendido como o principal meio de conter o avanço do vírus. Os governantes tem a difícil missão de encontrar equilíbrio entre o controle da doença e a manutenção das atividades econômicas.

Quanto aos métodos, o estudo é classificado como aplicado de abordagem qualitativa. Em virtude da pandemia do covid-19 e a impossibilidade de realizar pesquisas de campo, a pesquisa limitou-se a uma revisão de literatura com posterior análise.

Este ensaio está estruturado em capítulos. Após esta breve discussão inicial é apresentada a metodologia do trabalho. Na sequência, o referencial teórico aborda a formação da crise do Covid-19 e a relação entre tecnologia e trabalho. Os resultados e discussões aparecem na sequência com os tópicos sobre relações de trabalho pós-pandemia e as tendências para o futuro. Depois dos resultados são apresentadas as considerações finais e as referências.



OBSERVADR





## 2 METODOLOGIA

A metodologia é a forma pela qual se baseia uma pesquisa na busca da resposta do problema de pesquisa e atingir os objetivos do estudo. É o caminho ou os procedimentos e técnicas para obter determinado conhecimento.

Este ensaio trata-se uma pesquisa social e qualificada como de abordagem qualitativa. Em virtude da pandemia e das políticas de distanciamento social a coleta de dados foi restrita a literatura disponível, principalmente artigos publicados no corrente ano.

Portanto, trata-se de um estudo bibliográfico no qual se utilizou obras de revistas que abordam este tema para contextualizar o panorama atual. Na sequência, a partir das leituras, foram traçadas tendências para o futuro pós-pandemia.

## 3 REFERENCIAL TEÓRICO

O novo coronavírus (vírus causador de infecção respiratória), de nome científico SARS-CoV-2 e que ocasiona a doença COVID-19, foi constatado no dia 31/12/2019 em Wuhan, na China. Em nove de janeiro do ano seguinte a Organização Mundial da Saúde (OMS) certificou a circulação do novo coronavírus. No final do mês de janeiro, vários países confirmaram casos vindos de outras nações (LANA et al., 2020).

Conforme a OMS, o vírus é transmitido pelo ar após a pessoa tossir e nos ambientes de trabalho a contaminação pode acelerar, pois o contágio ocorre pelos olhos, nariz ou boca. Em julho de 2020, Informações dos principais veículos de comunicação do Brasil manifestam uma ascensão, um crescimento na contaminação de pessoas ocasionadas pelo COVID-19. Este é um vírus capaz de levar a óbito e possui alto poder de contágio.

### 3.1 A crise do Covid-19

A disseminação do coronavírus causou uma pandemia que além do impacto na saúde vem trazendo consequências em outras áreas. No setor empresarial e na economia, praticamente todas as nações estão encarando um novo cenário e, com isso, uma transformação/adaptação nas relações de trabalho (CALCINI, 2020).

A pandemia de Covid-19 além de ter um significado por parte da biologia e medicina carrega consigo questões sociais, religiosas, políticas e éticas. E não existe só uma crise na saúde e na economia com o Covid-19, mas também há uma crise informacional. Transmitir muito conteúdo



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

informativo sobre essa pandemia pode criar pânico nas pessoas (PASSOS, 2020). Além disso, houveram mudanças nos hábitos de higiene, na rotina diária e no contato físico. Essas transformações, em conjunto com as incertezas sociais, políticas e econômicas, podem ocasionar insegurança sobre um problema mundial que ainda não possui respostas (IRIGARAY, 2020).

O Covid-19 trouxe vários problemas para a sociedade, como perdas de vidas, colapso nos sistemas de saúde, enfraquecendo a economia. Passados mais de sete meses desde a descoberta do coronavírus constata-se que o mundo não estava preparado para um problema global. Conforme a OMS, várias alternativas foram abraçadas pelas autoridades públicas, como, distanciamento social, limitar à circulação de pessoas e o exercício das atividades econômicas (NETO; CAVALCANTE; WENZEL, 2020).

Tais medidas visam controlar a disseminação do vírus até que seja desenvolvida uma vacina. Porém, como não existe um prazo concreto para garantir a imunidade da população é preciso encontrar alternativas para diminuir as perdas econômicas provocadas pelas medidas sanitárias impostas pelos órgãos reguladores.

Em nota publicada em maio de 2020 o Governo Federal já admite que a pandemia de Covid-19 tem auxiliado para que inúmeras vidas fossem interrompidas e, além disso, pode causar efeitos econômicos muito negativos em um único trimestre. Ainda, analisam que os impactos devem ser maiores do que em recessões passadas. Os danos ao longo prazo podem ser revelados no mercado financeiro, no acúmulo de capital humano, no mercado de trabalho, numa queda do quadro fiscal ou em quebras da cadeia de produção (BRASIL, 2020).

A projeção de recuperação da economia no Brasil é como tentar adivinhar o futuro, portanto, é necessário ter cautela. Conforme os indicadores, a dívida do Brasil irá subir, propiciando crescimento do déficit público no período de recuperação pós-pandemia (CARVALHO; CARVALHO, 2020).

Vários setores da economia foram prejudicados, sendo que as atividades agrícolas (em escala menor) estão percebendo os efeitos causados pela pandemia, em especial a agricultura familiar (DE LUCENA; HOLANDA FILHO; BOMFIM, 2020). A magnitude da crise vai ser definida principalmente pelas decisões e políticas adotadas para prevenir o contágio em uma escala maior, para tentar achatar a curva. O Covid-19 tem intensificado a instabilidade da economia no mundo, principalmente a brasileira, isso é demonstrado no desequilíbrio dos preços dos ativos financeiros, taxas de câmbio, commodities, contribuindo no crescimento do desemprego e da dívida pública dos países (FERREIRA JUNIOR; SANTA RITA, 2020).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Os impactos econômicos da pandemia estão relacionados ao isolamento social, podendo se dividir em três pontos: 1) impacto imediato em frente às restrições ao consumo e à produção; 2) continuação do tempo de recuperação; e 3) impacto da trajetória de longo prazo da economia. Quanto maior o período de isolamento, maior será os custos nesses pontos. Além disso, quanto maior o período de isolamento social, maior a perda de arrecadação das empresas, incrementando o endividamento e, por fim, destruindo os postos de trabalho. Isso também ocorre com o endividamento público (BRASIL, 2020).

Essa pandemia prejudica todos os setores da economia, independente da escala. A proatividade é essencial quando for questionar as capacidades para resistir as rupturas que podem ser operacionais ou financeiras, atentando também à tomada de decisão, assim, diminuindo os problemas existentes, ou que possam surgir (BERNARDES; SILVA; LIMA, 2020). Entretanto, cabe ressaltar que não é possível mensurar o valor de uma vida, portanto, é necessário encontrar alternativas para garantir a vida dos cidadãos bem como diminuir os impactos econômicos da pandemia. Dessa maneira, o trabalho (emprego) e o faturamento são importantes tendo em vista a necessidade de alimentação, moradia e saúde à população (ARRAIS et al., 2020).

Nassif, Armando e La Falce (2020) defendem que na crise pequenas empresas perdem a capacidade não apenas de crescer, mas de se manter em atividade. Por outro lado, os autores explicam que ideia de que os períodos de desequilíbrio criam oportunidades para os empreendedores não é nova, no entanto para isso ser possível é necessário preparação, domínio de tecnologia para procurar manter ativos os negócios.

A tecnologia vem sendo uma aliada no período de pandemia. Algumas instituições de ensino conseguiram manter as aulas ministradas através da internet e de plataformas de aprendizagem online, com isso, os estudantes não tiveram comprometido o calendário letivo de 2020. As empresas, principalmente as de pequeno e médio porte, sofrem com as políticas de distanciamento social. Para tentar amenizar a situação a tecnologia, através das plataformas virtuais de venda, é utilizada para conectar vendedores e compradores.

Por outro lado, atividades consideradas não essenciais como comércio e varejo estão em situação preocupante. A pesquisa de monitoramento dos pequenos negócios na crise divulgada em junho pelo SEBRAE apresenta que 30% das pequenas e médias empresas ainda estão fechadas. Para Nassif, Armando e La Falce (2020) as pequenas empresas são mais suscetíveis à queda de demanda. Mesmo que os impactos financeiros sejam graves, os empreendedores tem rápida capacidade de recuperação.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Os efeitos biológicos e econômicos da pandemia reforçam a importância e a dependência da tecnologia na sociedade globalizada. A existência de ferramentas que permitem a comunicação instantânea em áudio e vídeo é responsável por manter em funcionamento todas as atividades econômicas. A tecnologia permitiu a criação de diversos tipos de exames para testes na população. Na China, já existem aplicativos que mostram um mapa em tempo de real de pessoas que já tiveram o coronavírus. A vacina só será desenvolvida em tempo muito inferior se comparada a outras doenças, graças a tecnologia de ponta que é utilizada.

A pandemia, em muitos locais, como centros pequenos apenas acelerou a implementação de determinadas tecnologias. Atividades econômicas como comércio e varejo, muito afetados neste período, só não apresentam resultados piores, pois a tecnologia permite a venda através da rede mundial de computadores. Dessa maneira, as relações de trabalho também sofreram alterações com a pandemia.

### 3.2 Tecnologia e trabalho

O início da crise econômica ocasionada pela pandemia do coronavírus revelou fraquezas importantes das pequenas e médias empresas. Há ainda, atividades que não conseguiram retornar a rotina. Nassif, Armando e La Falce (2020) lançaram questões relevantes sobre este tema:

1. As empresas estão aptas a essa transição repentina?
2. Como se preparar psicologicamente quando o trabalho remoto não faz parte de suas experiências?
3. Como essas mudanças afetarão a produtividade?
4. Se as políticas de distanciamento social continuarem por um tempo, como medir os ganhos e como reinventar ou revisar o trabalho?

O teletrabalho (trabalho a distância) ou home office, utiliza tecnologia da informação e comunicação (TIC's) como meio, evitando o deslocamento do empregado que normalmente seria ao seu posto de trabalho, na empresa. É uma forma nova de prestação de trabalho, à distância, descentrada e flexível. Para ser considerado teletrabalho deve ser à distância, não presencial, com flexibilidade no horário, usando os equipamentos telemáticos. No teletrabalho, o computador tem uma função essencial para exercer o trabalho. Sem utilizar os utensílios de informação e comunicação, não há como exercer teletrabalho (CALVO, 2020). Pode ser executado em diversos locais, basta o trabalhador dispor de TIC's. Nessa forma de trabalho, o empregado usa para realização das atividades, os equipamentos informáticos eletrônicos com conexão à internet (CABRAL et al., 2018).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As TIC's são instrumentos de telecomunicações que processam, produzem, recuperam e transmitem informações (KLAMMER, 2016). As mais conhecidas e utilizadas são celulares e computadores que podem democratizar o acesso à informação, ajudando na criação e propagação de conteúdos, auxiliando na construção do conhecimento (FLORES, 2017).

O Covid-19 proporciona novas alternativas de teletrabalho (DUMONT, 2020). A prestação de trabalho na forma de teletrabalho precisa estar apresentada no contrato individual de trabalho que vai especificar as tarefas que serão feitas pelo empregado. O empregador pode mudar a forma de trabalho presencial para o teletrabalho, trabalho remoto ou qualquer outra maneira de exercer serviço à distância, e após isso, pode designar a volta ao regime presencial (MARTINEZ; POSSÍDIO, 2020).

Entretanto, isso pode ter pontos negativos, por exemplo, em um sistema de teleconsultas podem existir problemas e riscos em relação à tecnologia. O médico pode reparar que os dados informados pelo paciente pela videoconferência sejam insuficientes para uma análise mais precisa. Isso pode acontecer pela insuficiência da plataforma que foi utilizada durante a consulta, uma imagem com baixa resolução ou talvez o paciente necessite de exames presenciais (ALBUQUERQUE; PACHECO, 2020).

Há autores defendendo que o teletrabalho na pandemia pode causar efeitos psicológicos, como medo, sofrimento, estresse, dentre outros. Para minimizar os feitos negativos que podem convergir na saúde mental e física do trabalhador, pode-se aderir a estratégias de apoio pela empresa e pelos seus gestores (MISHIMA-SANTOS; STICCA; ZERBINI, 2020).

O teletrabalho ou home office vem sendo a principal alternativa para manter empregos seja na indústria, comércio e na prestação de serviços (como educação, por exemplo). A pandemia provocada pelo coronavírus tornou necessária também mudanças e adaptações na legislação trabalhista, com isso, foram alteradas as relações entre Estado, empregadores e trabalhadores.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 Relações de trabalho durante e pós-pandemia

Assim como os outros países, o Brasil pode sofrer com os problemas causados pela pandemia do COVID-19. A tendência é o crescimento do desemprego. Nessa situação, a intervenção do Estado para conservação dos empregos e da renda dos trabalhadores se torna mais urgente do que em outros tempos (BRANDÃO, 2020).



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As principais propostas do governo são: a publicação da medida provisória (MP) acima das medidas trabalhistas durante a pandemia; o projeto de lei (PL), que trata da criação de uma renda mínima para empregados informais e autônomos; linha de crédito para as empresas pequenas e médias financiar as folhas de pagamento. Dentre essas medidas, a primeira foi a publicação da MP 927/2020 de 22/03/2020, cujo propósito é a proteção das empresas e manter os empregos no período da pandemia, ou seja, a flexibilização das leis trabalhistas (KROTH, 2020).

O Congresso Nacional aprovou o auxílio emergencial de R\$600 para população de baixa renda e R\$1200 para famílias em que a mãe é chefe da família. Além do mais, foi exposta linha de crédito subsidiada para empresas de pequeno e médio porte, para financiamento da folha de pagamento. Nessa medida, o empregador assume o compromisso de não demitir o funcionário que tem o valor ligado ao empréstimo. Além dessas sugestões, as empresas do setor privado tiveram a chance de afastar os funcionários sem remunerá-los com o devido salário, entretanto abriu a chance desses empregados obterem o auxílio seguro desemprego. Porém, para os empregados cuja renda é superior ao auxílio desemprego, teriam uma redução no orçamento (BRANDÃO, 2020).

A Medida Provisória 927/20 permitiu a mudança nas relações de trabalho com inserção prioritariamente do teletrabalho, propondo-o também para os estagiários e aprendizes, adiantando o recesso coletivo e individual, assim como feriados não religiosos e banco de horas. Em seguida entrou em vigor a MP 936/20 na qual liberou-se a redução proporcional da jornada com a diminuição dos salários, assim como permitiu-se interromper de forma temporária os contratos de trabalho, originando também o benefício emergencial nos casos de encurtamento da jornada e salários (90 dias), e a interrupção por um tempo do contrato de trabalho (60 dias) (FREDIANI, 2020).

A Covid-19 demonstrou que é imprescindível que as sociedades não abram mão dos sistemas públicos e seguridade social. Mostrou também que a legislação trabalhista é essencial para dar proteção aos empregados. Além disso, deixou explícito que o mercado não consegue substituir, com eficiência, o Estado na provisão do bem-estar social. Essa pandemia está afetando a estrutura econômica e social, impactando de forma negativa a qualidade de vida dos cidadãos. Diante disso, a função do Estado é essencial (PONTE, 2020).

Na questão do que sucederá os empreendedores e às pequenas empresas, considerando o cenário está se formando, especialmente no Brasil, é difícil estipular como será o futuro. Inicialmente, não há prazo para a retomada de econômica tendo em vista que isso só vai ocorrer após o controle da doença.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Com essa pandemia pode-se tirar lições importantes, como, dar valor às relações interpessoais (percebendo a importância de parcerias sólidas e efetivas). Também mostra que o respeito ao próximo dispõe equilíbrio social, financeiro, de aprendizagem e sobrevivência, além dessa situação de quarentena (isolamento social) proporcionar oportunidades para o empreendedorismo. E faz-se necessário equilíbrio emocional, além de resiliência, para enfrentar a pandemia e refletir (NASSIF; ARMANDO; LA FALCE, 2020).

## 4.2 Tendências e impactos nas escalas de desenvolvimento

Ante o exposto, neste tópico pretende-se, a partir da literatura, traçar possíveis tendências e impactos econômicos ocasionados pela tecnologia durante a pandemia do coronavírus. Diversos autores (ARRAIS et al, 2020; NASSIF, ARMANDO e LA FALCE, 2020; DUMONT, 2020; CASTRO e SOUZA NETO, 2020) defendem que alguns trabalhadores precisarão encontrar novos modos de sobreviver.

Existem atividades que foram mais afetadas com a pandemia como o setor de comércio e serviços tendo em vista que a tecnologia não é capaz de mantê-las em funcionamento. Casas noturnas, espetáculos, shows, teatros e afins estão proibidos e possivelmente serão as últimas atividades a regressar. Para tentar diminuir os impactos, estão sendo realizadas apresentações através da internet, porém, apenas os artistas conseguem trabalhar e as equipes de bastidores continuam paradas.

Empresas de transporte coletivo também sofrem com a pandemia e com o retorno a atividade deverá sofrer grandes alterações. Na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul existem diversas organizações que possuem como principal atividade o transporte de estudantes para as instituições de ensino e como as aulas estão suspensas, a empresa também está parada. Uma forma de amenizar o prejuízo poderia ser a cooperação com outras entidades de transporte que levam trabalhadores para as fábricas do setor metal mecânico uma vez que a capacidade de passageiros em ônibus está reduzida a 50%. Além disso, muitos deslocamentos que eram realizados para reuniões bem como outras atividades serão substituídos por conferências on line já que esta é uma estratégia que vem funcionando durante a pandemia (DUMONT, 2020).

Em uma economia de base monetária, como é o caso do Brasil, emprego e renda são necessários para prover as necessidades básicas das famílias, como alimentação, moradia e saúde (ARRAIS et al, 2020). Entretanto, o isolamento social, que é a principal estratégia de prevenção da propagação da doença, está comprometido, pois a população precisa sair para trabalhar, principalmente as famílias mais pobres. Neste sentido, Castro e Souza Neto (2020) explicam que cerca de 40% da população economicamente ativa do Brasil precisa continuar trabalhando.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

No curto prazo, Arrais et al (2020) defendem uma forte intervenção do Estado para contornar os efeitos da pandemia para a manutenção da vida das pessoas e diminuir os efeitos econômicos. Os autores explicam que o capital privado tem demonstrado sua incapacidade de contornar os efeitos da pandemia.

A visão de Castro e Souza Neto (2020) é complementar, para os autores, é preciso pensar ações políticas que avancem além da escala nacional para garantir um sistema de saúde amplo, universal que possibilite resolver problemas criados pela economia globalizada. Nesse sentido, Arrais et al (2020) afirmam que são necessários programas devem ser controlados por escalas. A escala municipal deve controlar políticas de transferência de renda para trabalhadores informais, pessoas em vulnerabilidade tendo em vista que os agentes públicos conhecem a realidade local. Os autores criticam a simples destinação de recursos sem o devido planejamento e controle. Eles defendem programas de transferência de renda, pois a cada R\$ 1 gasto, R\$ 1,78 é incorporado ao PIB do Brasil.

Para a escala estadual, seria interessante um programa de distribuição de cestas básicas em articulação com os agricultores da região. Com isso, haverá incremento de renda e geração de empregos, bem como o auxílio as famílias necessitadas. Os agricultores não perderiam sua produção uma vez que foram prejudicados com as restrições de comércio ao consumidor final.

Para o longo prazo, Castro e Souza Neto (2020) defendem a necessidade de organizar as diversas sociedades para as próximas pandemias. Os autores explicam que o coronavírus é uma doença que revela a circulação de pessoas do capitalismo globalizado. Arrais et al (2020) narram que a globalização tardia gerou nos grandes centros urbanos déficits de moradia e saneamento básico que impossibilitam condições de proteção necessárias para a prevenção de uma pandemia, portando, o saneamento básico deve ser prioridade para o governo. Os autores apresentam um dado preocupante: no Brasil, 48% da população vivem em áreas sem coleta de esgoto e 35 milhões de pessoas não tem acesso à água tratada.

Outro ponto defendido por Nassif, Armando e La Falce (2020) é a desburocratização para as pequenas e médias empresas. Para os autores, No Brasil, as leis, a burocracia e o sistema trabalhista contribuem para a baixa articulação entre os agentes do ecossistema empreendedor brasileiro (governo, empresas, universidades). Dessa maneira, novamente é necessária a intervenção do Estado, muitas vezes criticado pelos neoliberais, para facilitar a atuação dos empreendedores durante e após a pandemia.



OBSERVADR





## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, observa-se a necessidade de ações de curto e médio prazo para enfrentar a pandemia tanto no ponto epidemiológico quanto econômico. Os autores consultados na composição deste ensaio defendem uma ação conjunta entre os entes federados para superar os desafios da crise que afeta, de diferentes formas, toda a população. Da mesma forma, a escala de ação política já não condiz com a escala econômica tendo em vista ser impossível conter, com eficiência, a pandemia se a ação política está restrita à escala nacional.

Ao observar o cenário social e econômico, constata-se que o empreendedorismo é fundamental para promover a diversificação bem como a construção de alternativas econômicas para a sociedade confirmando a visão de Nassif, Armando e La Falce (2020). O governo deve ser um aliado das pequenas e médias empresas durante e após a pandemia criando políticas públicas que viabilizem o seu funcionamento como facilitador de acesso ao crédito, aos investimentos bem como na simplificação de impostos.

A tecnologia vem sendo fundamental durante a pandemia, seja para manter as atividades escolares e não inviabilizar o ano letivo nas instituições de ensino, ou para viabilizar o regime de teletrabalho de milhões de brasileiros conforme apresentado por Calcini (2020). Neste sentido, se confirma a ideia de Dumont (2020) de que a pandemia proporcionou novas alternativas de teletrabalho. Entretanto, ela não é capaz de manter em funcionamento todos os setores, neste caso, é necessária atuação governamental para garantir uma renda mínima a estes trabalhadores bem como alternativas de trabalho.

O uso das tecnologias, impulsionado pela pandemia, vai gerar desenvolvimento para as regiões. Neste período, diversos trabalhadores de atividades paradas estão buscando aperfeiçoamento para atuar em outras áreas mais promissoras, com isso a mão de obra será qualificada. As empresas de tecnologia também devem crescer a partir da contratação de serviços quem mantém a atividade econômica. E como a própria tecnologia permite que o trabalho seja efetuado de maneira remota, é possível manter estas empresas em regiões menores ou mais afastadas de grandes centros. Com isso, observa-se uma potencialidade de desenvolver as regiões.

Como legado, a pandemia mostrou que é necessário melhor funcionamento do transporte público tendo em vista que as metrópoles concentram a mão de obra para as empresas. Por outro lado, as cidades não estão organizadas para que o cidadão esteja próximo ao seu local de trabalho. O momento oportuniza ao Estado retomar seu protagonismo a partir da criação de políticas públicas a serem executadas nas diversas escalas para enfrentar o período de pandemia.



## 6. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A.; PACHECO, A. **Bioética e COVID-19**. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020. Google Books.

ARRAIS, T. A. et al. Pandemia covid-19: o caráter emergencial das transferências de renda direta e indireta para a população vulnerável do estado de Goiás. **Espaço e Economia [Online]**, 18 | 2020, posto online no dia 23 abril 2020. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/espacoeconomia/13734>>. Acesso em 05/07/2020.

BERNARDES, J.; SILVA, B.L.S.; LIMA, Thais Cristina Ferreira. Artigo de atualização: Os impactos financeiros da Covid-19 nos negócios. **Revista da FAESF**, vol. 4. Número especial COVID 19. Junho (2020) 43-47. Disponível em: <<http://faesfpi.com.br/revista/index.php/faesf/article/view/115/101>>. Acesso em 05/07/2020.

BRANDÃO, V. O papel do Estado como garantidor de emprego e renda durante a pandemia do novo Coronavírus. **Thiago Antonioli Resposta econômica à Pandemia do Covid-19: Análise do balanço setorial financeiro da economia**, Boletim Finde, 2020. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Carmem\\_Feijo2/publication/341255524\\_Relatorio\\_Finde\\_01\\_mai\\_2020\\_4/links/5eb5b8d34585152169c0f160/Relatorio-Finde-01-mai-2020-4.pdf#page=52](https://www.researchgate.net/profile/Carmem_Feijo2/publication/341255524_Relatorio_Finde_01_mai_2020_4/links/5eb5b8d34585152169c0f160/Relatorio-Finde-01-mai-2020-4.pdf#page=52)>. Acesso em 21/05/2020.

BRASIL. Nota Informativa. **Impactos Econômicos da COVID-19**, de quarta-feira, 13 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota-impactos-economicos-da-covid-19.pdf>>. Acesso em 06/07/2020.

CABRAL, et al. **Anais do Encontro de Pesquisa Jurídica da XIII Semana do Direito da UFC**. 1 ed. Fortaleza: Mucuripe, 2018. 365 p. Google Books

CALCINI, Ricardo. **Coronavírus e os Impactos Trabalhistas: Direitos e Obrigações dos Trabalhadores e das Empresas** [recurso eletrônico]. Leme, SP: JH Mizuno, 2020. Google Books

CALVO, A. **Manual de Direito do Trabalho**. 5 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 680 p. Google Books

CARVALHO, A.C.; CARVALHO, D.F.; Consequências do novo coronavírus na economia do Brasil: perspectiva de compreensão econômica e estatística do problema. **Papers do NAEA**, v. 29, n. 1, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/pnaea/article/view/8845>>.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Acesso em 06/07/2020.

CASTRO, F. M.; SOUZA NETO, J.A. Capitalism über alles: uma interpretação da pandemia de coronavírus no Brasil à luz da geografia radical de Neil Smith. **Espaço e Economia [Online]**, 2020. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/espacoeconomia/12104>>. Acesso em 08/07/2020.

DE LUCENA, C. C.; HOLANDA FILHO, Z. F.; BOMFIM, MAD. Atuais e potenciais impactos do coronavírus (Covid-19) na caprinocultura e ovinocultura. **Embrapa Caprinos e Ovinos-Nota Técnica/Nota Científica (ALICE)**, 2020. Disponível em: <<https://www.alice.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/1121601/1/BoletimCIMn10.pdf>>. Acesso em 22/05/2020.

DUMONT, G.F. Covid-19: fim da geografia da hiper mobilidade?, **Espaço e Economia [Online]**, 2020. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/espacoeconomia/12926>>. Acesso em 06/07/2020.

FERREIRA JUNIOR, R. R.; SANTA RITA, L. P. Impactos da Covid-19 na Economia: limites, desafios e políticas. **Cadernos de Prospecção**, v. 13, n. 2 COVID-19, p. 459, 2020. Disponível em: <<https://cienciasmedicasbiologicas.ufba.br/index.php/nit/article/view/36183/20968>>. Acesso em 22/05/2020.

FLORES, A.M. **Educação mediada pelas tecnologias da informação e comunicação**. 1. ed. São Paulo: Editora Senac, 2017. v. 1. Google Books.

FREDIANI, Y. Liberdades econômicas x pandemia corona vírus. **Notícias CIELO**, n. 4, p. 3, 2020. Disponível em: <[http://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2020/04/frediani\\_noticias\\_cielo\\_n4\\_2020.pdf](http://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2020/04/frediani_noticias_cielo_n4_2020.pdf)>. Acesso em 21/05/2020.

IRIGARAY, T.Q. **Cartilha para idosos para enfrentamento do Coronavírus (COVID19)** [recurso eletrônico]. Dados eletrônicos. Porto Alegre : EDIPUCRS, 2020 1. Recurso on-line (47 p.). Disponível em: <<https://fcr.edu.br/gerenciador/data/uploads/2020/04/CARTILHA-COVID-1.pdf>>. Acesso em 13/07/2020.

LANA, R.M. et al. Emergência do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e o papel de uma vigilância nacional em saúde oportuna e efetiva. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, p. e00019620, 2020. Disponível em: <<https://www.scielosp.org/article/csp/2020.v36n3/e00019620/pt/>>. Acesso em 21/05/2020.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

KLAMMER, C.R.. **Tecnologias da informação e comunicação: o paradigma da complexidade na formação do professor.** 1 ed. Curitiba: Appris, 2016. Google Books.

KROTH, D.C. **A ECONOMIA BRASILEIRA FRENTE A PANDEMIA DO COVID-19: ENTRE AS PRESCRIÇÕES E AS PROPOSTAS DO GOVERNO**, 2020. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Darlan\\_Kroth/publication/340634459\\_A\\_ECONOMIA\\_BRASILEIRA\\_FRENTE\\_A\\_PANDEMIA\\_DO\\_COVID-19\\_ENTRE\\_AS\\_PRESCRICOES\\_E\\_AS\\_PROPOSTAS\\_DO\\_GOVERNO/links/5e96179f299bf13079980c42/A-ECONOMIA-BRASILEIRA-FRENTE-A-PANDEMIA-DO-COVID-19-ENTRE-AS-PRESCRICOES-E-AS-PROPOSTAS-DO-GOVERNO.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Darlan_Kroth/publication/340634459_A_ECONOMIA_BRASILEIRA_FRENTE_A_PANDEMIA_DO_COVID-19_ENTRE_AS_PRESCRICOES_E_AS_PROPOSTAS_DO_GOVERNO/links/5e96179f299bf13079980c42/A-ECONOMIA-BRASILEIRA-FRENTE-A-PANDEMIA-DO-COVID-19-ENTRE-AS-PRESCRICOES-E-AS-PROPOSTAS-DO-GOVERNO.pdf)>. Acesso em 21/05/2020.

MARTINEZ, L; POSSÍDIO, C. **O trabalho nos tempos do Coronavírus.** São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Google Books.

MISHIMA-SANTOS, Viviane; STICCA, Marina Greggi; ZERBINI, Thais. **Teletrabalho e a pandemia da COVID-19: Um Guia para Organizações e Profissionais.** Ribeirão Preto, 2020. Google Books.

NASSIF, V.M.J.; ARMANDO, E.; LA FALCE, J.L. O EMPREENDEDORISMO E A PEQUENA EMPRESA NO CONTEXTO DO PÓS COVID-19: HÁ LUZ NO FIM DO TÚNEL? **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas (REGEPE)**. São Paulo, v.9 | n.3 | p. I-VII | Maio/Ago. 2020. Disponível em: <<https://www.regepe.org.br/regepe/article/view/1940>>. Acesso em 05/07/2020.

NETO, F. F. J.; CAVALCANTE, J. Q. P.; WENZEL, L.C.M. **O Coronavírus: uma pandemia jurídica trabalhista e a Medida Provisória 927/2020.** 2020. Disponível em: <[http://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2020/04/ferreira\\_quadros\\_costa\\_noticias\\_cielo\\_n4\\_2020.pdf](http://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2020/04/ferreira_quadros_costa_noticias_cielo_n4_2020.pdf)>. Acesso em 21/05/2020.

PASSOS, J.D. **A pandemia do coronavírus: Onde estamos? Para onde vamos?** São Paulo: Paulinas, 2020. Google Books.

PONTE, C. F. O que a pandemia pode nos ensinar? **Fiocruz. RADIS: Comunicação e Saúde**, n. 211, p. 35, abr. 2020. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/40596>>. Acesso em 03/07/2020.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS

**A PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE O FENÔMENO DE IMERSÃO SOCIAL  
PRESENTE NO PORTAL DE PERIÓDICOS DA CAPES/MEC<sup>1</sup>**

***SCIENTIFIC PRODUCTION ABOUT THE PHENOMENON OF SOCIAL IMMERSION  
PRESENT IN THE PORTAL OF JOURNALS ON THE CAPES/MEC***

Mara Aparecida Barnaski FAGUNDES<sup>2</sup>, Jorge Oneide SAUSEN<sup>3</sup>, Airton Adelar MUELLER<sup>4</sup>.

**Resumo:**

O objetivo do artigo é analisar a produção científica sobre imersão social com foco nos principais estudos brasileiros sobre esse fenômeno. Como fonte de pesquisa utilizou-se o portal de periódicos da CAPES/MEC (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/Ministério da Educação do Brasil) e os artigos foram selecionados de acordo com o tema “imersão social” em seus títulos, palavras-chave e resumos. Para tanto foram examinados os artigos publicados no Brasil, elencando os principais estudos entre os anos de 2005 a 2017. Percebe-se uma vitalidade nos debates acerca da imersão social, na perspectiva de que a nova missão de desenvolvimento econômico esteja integrada através das relações. Conclui-se que o fenômeno de imersão social não ocorre de forma isolada, neste sentido as produções brasileiras buscam analisar as relações sem levar em consideração que as mesmas estão imersas em um processo social criando dessa forma lacunas de pesquisa.

**Palavras-chave:** Imersão social. Produção científica. Estudos brasileiros. Relações sociais.

**Abstract:**

The objective of the article is to analyze the scientific production on social immersion with a focus on the main Brazilian studies on this phenomenon. The CAPES/ MEC (Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel/Ministry of Education of Brazil) journals was used as a research source and the articles were selected according to the theme “social immersion” in their titles, words and summaries. For this purpose, articles published in Brazil were examined, listing the main studies between the years 2005 to 2017. It is possible to perceive a vitality in the debates about social immersion, in the perspective that the new mission of economic development is integrated through relationships. It is concluded that the

1 Trabalho realizado com apoio financeiro da CAPES.

2 Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ); Especialista em Marketing pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ); Bacharel em Administração pela Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ); [marabarnaski424@gmail.com](mailto:marabarnaski424@gmail.com).

3 Pós-Doutor em Administração pelo Fundação Getúlio Vargas (FGV); Doutor em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Mestre em Administração pela Universidade Federal do Estado Rio Grande do Sul (UFRGS); Bacharel em Administração pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ); [josausen@unijui.edu.br](mailto:josausen@unijui.edu.br).

4 Doutor em Sociologia pela Freie Universitat Berlin; Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Licenciado em Estudos Sociais/História pela Universidade de Santa Cruz do Sul. [airton.mueller@unijui.edu.br](mailto:airton.mueller@unijui.edu.br).



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

phenomenon of social immersion does not occur in an isolated way, in this sense Brazilian productions seek to analyze the relationships without taking into account that they are immersed in a social process thus creating research gaps.

**Keywords:** Social immersion. Scientific production. Brazilian studies. Social relationships.

## INTRODUÇÃO

Os clássicos da Sociologia estabeleceram íntima conexão com a Economia, o mesmo não se pode afirmar em relação à maioria dos clássicos da Economia, no sentido de realizarem a conexão com os conteúdos básicos da Sociologia (BOVO, 2014), tornando as relações sociais as margens do processo econômico. Diante desse cenário, Polanyi (1947), chegou a uma conclusão e sugeriu que o homem não agia para proteger seus interesses individuais, mas sim para proteger seus direitos sociais, estando de tal forma submerso em suas redes de relações sociais que seus motivos econômicos surgiam dessas relações. Polanyi era professor na Universidade de Columbia, escreveu a obra *A grande transformação*, fundamentando o movimento denominado democracia econômica e utilizando o termo imersão social para explicar essa teoria.

Apesar de ter sido utilizado primeiramente por Polanyi, foi através de Granovetter que o sentido do termo foi instituído. Em 1985, Mark Granovetter escreveu um artigo intitulado *Economic Action and Social Structure: the problem of embeddedness*. A palavra *embeddedness* significa, literalmente, enraizamento, quando o artigo em questão foi publicado no Brasil com o título de *Ação Econômica e Estrutura Social: o Problema da Imersão*, a palavra foi traduzida como imersão, no sentido de que os processos econômicos estão imersos na estrutura social. Em suma, significa que a ação econômica não ocorre apenas em função dos cálculos e interesses do *homo economicus* e, sim, em função de outros processos sociais, dado que essa ação está imersa na estrutura social (BOVO, 2014).

Granovetter discutiu alguns meios para chegar ao termo imersão. O primeiro é em relação à perspectiva supersocializada e subsocializada da ação humana. As duas dizem respeito à atomização humana, entretanto a primeira é a visão dos sociólogos, em que a sociedade tem grande peso para o ator, pois os valores, normas são interiorizados, assim o indivíduo será influenciado por aquilo que acredita, existindo uma razão social para poder tomar suas decisões. Já a visão subsocializada é a dos economistas, em que o indivíduo não leva os outros em consideração na sua decisão, ele só se preocupa consigo mesmo. Com esses dois pontos de vista, o autor propõe uma terceira dimensão, uma teoria meso, em que os atores não tomam decisões de forma atomizada e os indivíduos estão imersos em uma rede de relacionamentos. (MACHADO; NASCIMENTO, 2009).

Desta forma, esta terceira dimensão ganhou diversos formatos e aplicações, tornando a expressão imersão social ampla e muitas vezes fora do contexto das relações, gerando vários desdobramentos. Alguns autores procuraram identificar os vários tipos possíveis de imersão, como Hess (2004), que identifica três tipos básicos: social, de redes e territorial. Outros, como de Zukin e DiMaggio (1990), procuram ampliar o conceito original, incorporando dimensões cognitivas, culturais e políticas. Certos autores, embora reconhecendo a importância do conceito,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

destacam o seu caráter vago, impreciso ou de difícil mensuração ou operacionalização (UZZI, 1996). Alguns, no entanto, sem descaracterizar o caráter ao mesmo tempo multidimensional e complexo do fenômeno de imersão, procuraram mensurar algumas de suas dimensões (VALE; *et. al.* 2011).

Levando em consideração o fenômeno imersão social e sua multidisciplinaridade, o objetivo desse estudo é investigar qual a produção científica no Brasil sobre imersão social presente no portal de periódicos da CAPES/MEC e como os cientistas brasileiros utilizam o fenômeno. Para alcançar esse objetivo, buscou-se caracterizar os estudos selecionados em relação aos aspectos metodológicos adotados, com foco na natureza da análise e da pesquisa, verificar as principais abordagens teóricas utilizadas nos estudos selecionados e os principais resultados encontrados sobre o fenômeno em questão. Desta forma, o artigo está estruturado com a metodologia da pesquisa adotada, a apresentação dos preceitos teóricos que sustentaram a pesquisa, os resultados obtidos, e por fim, as considerações finais do trabalho.

## METODOLOGIA

O estudo caracteriza-se pela abordagem qualitativa e pelo viés descritivo. Trata-se também de um estudo documental realizado por meio da técnica de revisão sistemática. A revisão sistemática é uma forma de pesquisa que utiliza a literatura sobre determinado tema como fonte de dados, por meio da aplicação de métodos explícitos e sistematizados de busca, apreciação crítica e síntese da informação selecionada (SAMPALIO; MANCINI, 2007; TRANFIELD; *et. al.* 2003). Portanto, o método utilizado foi o levantamento bibliográfico e a análise documental e foram examinados os artigos publicados no Brasil, elencando os principais estudos entre os anos de 2005 a 2017.

O trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto, o objetivo neste caso foi recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (FONSECA, 2002). Para Gil (2008), os exemplos mais característicos desse tipo de pesquisa são sobre investigações ideológicas ou aquelas que se propõem à análise das diversas posições acerca de um problema. Já na pesquisa documental o uso de documentos para a pesquisa traz uma riqueza de informações, já que elas podem ser utilizadas em várias áreas de ciências humanas e sociais, aproximando o entendimento do objeto na sua contextualização histórica e sociocultural (SÁ-SILVA *et. al.* 2009). Além disso, a etapa documental pode complementar a pesquisa, subsidiando dados encontrados por outras fontes, no sentido de corroborar a confiabilidade dos dados. (MARTINS; THEOPHILO, 2009).

Desta forma, os artigos foram pesquisados na versão *online* utilizando o portal de periódicos da CAPES/MEC, com busca inicial pelo termo “imersão social” no campo “Buscar assunto”, o qual envolveu a pesquisa no título, resumo e palavras-chave dos artigos. O termo atingiu o total de 904 artigos. Dos 904 artigos, 749 foram revisados através de seus pares em 91 páginas do portal. Destes, apenas 117 artigos, possuíam em seu título, resumo ou palavras-chave o termo “imersão social”. A análise documental apontou que dos 117 artigos, apenas 31 eram de autores brasileiros. A análise dos dados foi realizada de forma descritiva e interpretativa, pautada na



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

literatura, para que fossem identificados os aspectos concernentes à imersão social.

Uma vez recolhidos e analisados os dados obtidos seguiu-se a análise dos artigos a fim de se alcançarem os resultados e chegar a uma conclusão de como os artigos brasileiros interpretam o fenômeno de imersão social. Portanto, a análise inicial consistiu em determinar os artigos e criar uma legenda nominal para cada um deles, bem como definir seu método de abordagem de investigação. Outra análise realizada foi quanto ao Qualis/CAPES das Revistas, que é um sistema brasileiro de avaliação de periódicos, mantido pela CAPES, que relaciona e classifica os veículos utilizados para a divulgação da produção intelectual dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, quanto ao âmbito da circulação e à qualidade (A, B, C). Em outra análise procurou-se identificar se os mesmos traziam em seus títulos, palavras-chaves e resumos o termo “imersão social”. Em seguida buscou-se nas palavras-chaves seus conceitos teóricos e uma definição dos artigos publicados a fim de chegar a uma conclusão dos mesmos.

## CARACTERIZAÇÃO DO TERMO IMERSÃO SOCIAL

O artigo Ação Econômica e Estrutura Social: o problema da imersão, Granovetter (1985), é considerado um marco para a Nova Sociologia Econômica (SWEDBERG, 1997). Nele o autor propõe que toda ação do indivíduo, inclusive a econômica, está imersa em uma rede de relacionamentos sociais, a qual influencia essa ação e seus resultados. Segundo o próprio autor, ao escrever o texto ele dialogava com autores da economia funcionalista, tal como Oliver Williamson, e da economia marxista, tal como Samuel Bowles (KRIPPNER *et al.*, 2004).

Portanto, Granovetter deixa claro que não se trata de substituir a explicação baseada na racionalidade econômica, pelos processos sociais, decorrentes da sociologia, mas, sim, uma ideia de integração entre as duas, de modo a preencher as lacunas da análise econômica por meio do auxílio da sociologia (BOVO, 2014). Para Raud-Mattedi (2005) o termo imersão social, apresenta a ação econômica socialmente situada, ou seja, os indivíduos não agem por si só, mas suas ações estão imersas em uma rede de relacionamentos, onde as informações são facilitadas e os comportamentos oportunistas são limitados. Outro teórico dessa linha é Uzzi (1996) que utilizou um paradoxo para explicar a imersão social, ele afirmou que os mesmos processos pelos quais cria efeitos positivos sobre a habilidade da organização se adaptar a imersão social pode também reduzir sua habilidade para tal.

Os conceitos mostram que a perspectiva da imersão social busca as explicações sobre o funcionamento e a organização dos mercados, assim como as ações dos atores econômicos devem ir além das escolhas racionais baseadas na utilidade marginal, custo-benefício, equilíbrio, maximização etc., que Granovetter chama de modelos atomizados, pois tratam os atores envolvidos de forma independente e autônoma em relação à estrutura social (BOVO, 2014), esta visão tornou o termo alvo de discussão por economistas e sociólogos.

Desta forma, fica evidente que todos os autores utilizam outras teorias para caracterizar o fenômeno e tentam complementá-lo. Granovetter, em seu artigo, “conversou” com autores, principalmente da Economia, para exemplificar, criticar e corroborar seu estudo. Neste sentido, o artigo destaca os seguintes economistas: Oliver Williamson, Albert Hirschman, Stewart



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Macaulay e Robert Eccles. O quadro 1 traz esses autores e seus conceitos teóricos que corroboraram para Granovetter realizar seu estudo.

Quadro 1 – Economistas e principais conceitos utilizados por Granovetter (1985).

Autores	Conceitos
Oliver Williamson	A forma organizacional observada em qualquer situação é sempre aquela que lida mais eficientemente com o custo das transações econômicas e impedem as divisões fornecedoras de procurar fixar preços de monopólio. Deste modo, o oportunismo e a má-fé estão ausentes na vida econômica e a existência geral de cooperação e ordem pela assimilação de atividades econômicas complexas se dão em empresas hierarquicamente integradas.
Albert Hirschman	Os compradores e vendedores são orientados pelos preços e munidos de informações, e funcionam sem nenhum contato humano ou social prolongado entre as partes. Certas motivações humanas mantêm outras sob controle, em particular, a busca do auto-interesse econômico.
Stewart Macaulay	Alguns executivos objetam que, em um relacionamento tão cuidadosamente desenvolvido, obtém-se desempenho apenas quando os contratos estipulados são obedecidos. Um planejamento como esse indica falta de confiança e contraria os princípios da amizade, transformando um projeto cooperativo em uma relação entre antagonistas.
Robert Eccles	Relacionamentos abrangentes e duradouros são uma forma organizacional logicamente intermediária entre o mercado puro e as empresas verticalmente integradas. Essas empresas mantêm relacionamentos de subcontratação de natureza duradoura, que geram padrões de comportamento esperado que não apenas afastam a necessidade de autoridade pura, mas são superiores a ela.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Granovetter (1985).

O autor busca a interação com outros nomes dentro de seu artigo, trazendo clássicos, como Adam Smith. Também discorre que a burocracia prescreve relacionamentos fixos entre posições mediante as quais os protagonistas fluem sem teoricamente afetar as operações organizacionais, fazendo uma clara referência a Max Weber. Tornando, desta forma, os estudos sobre o fenômeno abrangente, multidisciplinar e uma conciliação entre a Sociologia e a Economia.

## Os estudos brasileiros sobre imersão social

Os resultados foram corroborados no Brasil por estudos nacionais relacionados ao fenômeno (ALVES, *et. al.*, 2010; BALESTRIN, *et. al.*, 2010; CUNHA, CARRIERI, 2003; VIZEU, 2003), identificando-se que o campo de pesquisa é heterogêneo do ponto de vista teórico. Na visão de Alves *et. al.* (2010) nos relacionamentos sociais podem ser considerados tanto o ator como o contexto, dependendo do foco e nível de análise. Por um lado, há a independência e a visão do ator imersa nas suas relações. Por outro lado, há organizações, que são vistas como um ambiente circundante, ou seja, imerso no contexto. Portanto, pode-se conceber a imersão social e as redes de relacionamento que se formam, como sistemas abertos interativos, reforçando a ideia das conexões entre atores, formando um sistema social, não inter-relacional, nem estável, mas em constante interação e mudança.

Para Balestrin *et. al.* (2010) o fenômeno de imersão social é utilizado para estudar como os laços sociais entre os atores de determinada rede poderão afetar o desempenho da empresa. Para eles as diferentes posições dentro de uma rede de relacionamentos afetam as oportunidades dos atores. Neste aspecto procura-se novamente, ressaltar uma condição dinâmica à imersão social,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

representada pelo fato de que os relacionamentos mudam ao longo do tempo, laços são constituídos e desfeitos, as posições dos atores nestes relacionamentos também se alteram, o que repercute numa série de movimentos que implicam que a configuração das redes sociais e inteorgizacionais estão sempre em transformação, associada à ação dos atores (FREITAS; CKAGNAZAROFF, 2013).

Na visão de Cunha e Carriere (2003), esses processos ocorrem somente em âmbito organizacional, neste sentido, a existência de contatos inter-relacionais implicam que as organizações desenvolvam processos de escolha do grupo de interação com aqueles que são relevantes no conjunto de organizações. Desta forma, a organização busca a imersão social através de conveniência, para gerar vantagens cooperativas e competitivas. Ou seja, essas organizações estão imersas em coopetição. Apesar de enfatizarem as organizações, o desdobramento se dá através dos atores individuais, neste caso os executivos, portanto a análise se desdobra para o ator.

Finalmente para Vizeu (2003), o desenvolvimento do fenômeno de imersão social dentro das organizações tem por principal referência a questão da eficiência econômica, especialmente a luz da estratégia competitiva, onde a estruturação em rede de seus atores é vista como um importante diferencial para permitir a organização uma maior adaptabilidade às pressões e mudanças do ambiente, cada vez mais rápidas e intensas. As redes possuem uma condição dinâmica, não são estáticas e estão relacionadas as vantagens competitivas e econômicas das organizações.

Desta maneira, é evidente que os principais estudos brasileiros sobre o fenômeno de imersão social, convergem para relações dinâmicas e que resultam em vantagens competitivas para as organizações. Os atores desempenham dentro dessas redes um papel atomizado, e sem dúvida são guiados pelo oportunismo em busca de informações privilegiadas para o crescimento da organização. Desta forma os autores buscam uma ordem racional para explicar essas ações, pautadas na Economia, deixando as relações sociais às margens do processo.

A pesquisa inicial sobre imersão social representava uma confrontação direta com esta abordagem, mas o fenômeno de imersão social permite a superação da análise da ação a partir da organização, ao considerar a importância dos laços formados pela organização com outros atores, não apenas no que concerne à posição da organização nessa rede de relações, mas também a partir do conteúdo desses laços (BALDI; VIERA, 2006).

As organizações entram em cheque em virtude a uma crítica ao livro, publicado em 1975, de autoria do economista Oliver Williamson. Este defende a tese de que as relações entre as organizações nos processos econômicos exigem a necessidade de poder centralizado e hierarquizado para evitar conflitos, desconfiança, má-fé e oportunismo. Granovetter (2007) argumenta, contrapondo-se à Williamson, que há várias evidências de que processos associativos, como cooperação, relações de confiança, trabalho conjunto etc. ocorrem sem necessidade do poder superior hierarquizado. A crítica aponta no sentido de que a concepção de Williamson suprime a importância dos laços sociais como possibilitadores desses processos construtivos, independentemente da necessidade de um ator superior controlador (BOVO, 2014).

Desta forma, a imersão social trouxe a luz conceitos teóricos que precisavam ser discutidos e analisados dentro das organizações e no ambiente circundante. As discussões formaram novas



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

teorias e a reformulação de outros constructos que passaram a elencar o fenômeno de imersão social. O quadro 2 apresenta as características de alguns destes constructos e conceitos teóricos, de forma resumida:

Quadro 2 – Constructos e conceitos teóricos originados do fenômeno.

Constructos/Conceitos-chave	Características
Má-fé	Só pode ser evitada por arranjos institucionais inteligentes. Redes de atores densamente interligadas, geram padrões claramente definidos de comportamento facilmente policiados pela rápida divulgação de informações sobre eventos de má-fé. São originadas de pressões de seleção que garantem organizações mais eficientes.
Redes sociais	Os indivíduos racionais tomam decisões com base nos conhecimentos acumulados ao longo dos relacionamentos. Penetram irregularmente e em diferentes graus nos vários setores da vida econômica, não constituem garantia suficiente e podem até fornecer a ocasião e os recursos para a má-fé e o conflito em uma escala mais ampla do que em sua ausência. Os conflitos são relativamente controlados até que os dois lados possam ganhar força.
Redes interorganizacionais	É visto como uma consequência das relações sociais. A rede de relações sociais dentro da empresa é em média mais densa e duradoura do que a existente entre empresas. Mas as relações sociais entre empresas são mais importantes, para manter a ordem da vida econômica do que supõe a linha de pensamento dos mercados.
Confiança	Boas informações sobre um funcionário ocorrem dentro das empresas e entre as empresas através da rede social. Não ocorre somente pelas relações pessoais existentes entre as pessoas, mas também pela mobilidade entre as empresas, que faz com que serviços sejam indicados.
Oportunismo	O oportunismo é mitigado e restringido pelas relações de autoridade e pela maior identificação com parceiros de transação que supostamente se têm em maior extensão quando ambos estão contidos em uma entidade corporativa do que quando se encontram face a face, separados pelo espaço de uma fronteira de mercado.
Atores atomizados	Interiorizam padrões normativos de comportamento de uma forma tão profunda que asseguram a ordem nas transações. São padrões de relacionamentos difíceis de serem mensurados em parte porque os dados relevantes são mais difíceis de escalonar do que os dados referentes à tecnologia e à estrutura de mercado.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Granovetter (2007)

O desdobramento dos conceitos teóricos demonstra que os benefícios estratégicos e econômicos entram como primeira consideração na formação e gerenciamento das relações sociais dentro das organizações e nas transações de mercado (LANE; BEAMISH, 1990); no entanto não podem ocorrer de forma isolada dos fatores socioculturais que exercem papel significativo no desempenho organizacional (EBERS, 1997).

## O QUE APONTAM OS PRINCIPAIS ARTIGOS SELECIONADOS

A imersão social reside em algum lugar entre a ação subsocializada e supersocializada, gerando assim um fenômeno. Portanto, é necessário estabelecer um adequado elo entre as teorias de nível macroeconômico e microeconômico, para isso, é preciso ter um completo entendimento dessas relações sociais nas quais as ações econômicas estão imersas (GRANOVETTER, 2007). O que torna difícil para os teóricos presumirem sobre o fenômeno presente nos pressupostos econômicos e empresariais.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Seguindo esse raciocínio, Vale e Corrêa (2015) não discorrem sobre o fenômeno da imersão social, mas analisam as redes interpessoais e sua influencia nas iniciativas individuais e os resultados econômicos seriam derivados dessas relações. Os autores citam Granovetter, ao explicarem os três tipos básicos de estruturas: fortemente acopladas; fortemente desacopladas; fracamente acopladas. Os autores afirmam que o fenômeno de Granovetter é genérico e só ocorre em associação às outras teorias.

Costa; *et. al.* 2011, buscam estruturar uma caracterização criando um mecanismo de imersão social (estrutural, cognitivo, cultural e político), concluindo assim que estes são exemplos de redes organizacionais. Oliveira Neto *et. al* (2016) utilizam o poder dos agentes realizando uma análise sociológica a partir de pressupostos da Sociologia Econômica, como confiança, reciprocidade e cooperação. A partir de uma perspectiva baseada nas motivações individuais e coletivas, nas relações estabelecidas entre os agentes e na construção social dos mercados.

Bazanini *et. al* (2017) refletem criticamente sobre as concepções clássicas do poder, com o objetivo de identificar as principais fontes teóricas do poder utilizadas nos estudos de redes interorganizacionais para, posteriormente, delimitar os elementos conceituais convergentes. A partir disso, criam convergências conceituais entre as perspectivas de poder e as perspectivas teóricas de redes, resultando no desenvolvimento de um modelo conceitual amplamente utilizado. Já o trabalho seminal de Vasconcelos e Oliveira (2012) investiga a influência do fenômeno de imersão social na aquisição de capacidades de empresas em suas relações com clientes, fornecedores e entidades setoriais. O artigo indica que os relacionamentos das firmas com fornecedores e a participação em entidades são os elementos que têm maior relevância para a aquisição de capacidades.

Portanto, a literatura brasileira sobre o fenômeno se dá através da multidisciplinaridade teórica. Como descrito, o presente trabalho deu-se à partir de 31 artigos disponíveis no Portal de Periódicos da CAPES/MEC, publicados em revistas brasileiras e de autores brasileiros. A análise inicial consistiu em determinar os artigos e criar uma legenda nominal para cada um deles, bem como definir seu método de abordagem de investigação. Os artigos estão descritos no quadro 3, onde são apresentados suas legendas, títulos e método científico de abordagem.

Quadro 3: Artigos analisados e seus métodos científicos.

Legenda	Título	Método Científico
A1	Redes sociais na produção científica dos programas de pós-graduação de ciências contábeis do Brasil	Estudo de caso
A2	Dinâmica de relacionamento e prováveis respostas estratégicas de programas brasileiros de pós-graduação em Administração à avaliação da CAPES	Recorte longitudinal
A3	Calçado do Vale: imersão social e redes interorganizacionais	Estudo de caso
A4	Redes sociais e o vínculo com a organização: como a estrutura das relações explica o comprometimento, o entrenchamento e o consentimento	Estudo transversal
A5	Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições	Estudo bibliográfico
A6	Usando as lentes da estratégia para compreender os determinantes do desempenho em projetos de pesquisa e inovação agropecuária	Regressão linear
A7	Práticas estratégicas em uma rede de congregações religiosas: valores e instituições, interdependências e reciprocidade	Estudo de caso



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A8	As cinco forças amizade, contato, aprendizado, cooperação e competição como campo de força estratégica de redes	Estudo de caso
A9	Divisão do trabalho social e arranjos produtivos locais: reflexos econômicos de efeitos morais de redes interorganizacionais	Estudo bibliográfico
A10	As interfaces entre empreendedorismo social, negócios sociais e redes sociais no campo social	Estudo bibliográfico
A11	Imersão social na cadeia de suprimentos e seu efeito paradoxal no desempenho operacional	Estudo de caso
A12	Confiança nos relacionamentos em <i>cluster</i> de empresas	Estudo de caso
A13	Compreendendo relações entre dinâmicas evolutiva do campo da carcicultura do Rio Grande do Norte	Estudo de caso
A14	Para além do olhar econômico nas alianças estratégicas: implicações sociológicas do caso Unihóteis	Estudo de caso
A15	Uma reflexão sobre as relações de parceria nos APLs de confecções do agreste pernambucano	Estudo de caso
A16	Estratégia como contexto interfirma – uma análise a partir da imersão social	Estudo de caso
A17	Recomendações e apontamentos para categorizações em pesquisas sobre redes interorganizacionais	Estudo bibliográfico
A18	A presença de agentes intermediadores na formação de redes interorganizacionais: um análise sob a perspectiva temporal	Estudo de caso
A19	Coletividade e iniciativas empreendedoras locais no desenvolvimento de um mercado tradicional municipal	Estudo de caso
A20	Discussões sobre a metodologia de pesquisa sobre redes de negócios presentes numa amostra de produção científica brasileira	Estudo bibliográfico
A21	Relacionamentos interorganizacionais e desempenho: uma aplicação prática na rede da construção civil no Balneário Açores	Estudo de caso
A22	Estrutura social e criação de empresas	Estudo de caso
A23	Análise do consórcio de produção e abastecimento (CINPRA) do Maranhão à luz dos teóricos das redes organizacionais	Estudo de caso
A24	Coordenação do comércio atacadista de pescado no mercado do Ver-o-Peso, em Belém – Pará	Estudo de caso
A25	Reflexões sobre as concepções clássicas de poder nas redes interorganizacionais	Estudo bibliográfico
A26	Imersão social e institucional e capacidades: o setor calçadista de Nova Serrana	Estudo de caso
A27	Metáforas baseadas em informação: do cérebro para a rede	Estudo bibliográfico
A28	Laços sociais e formação de arranjos organizacionais cooperativos – proposição de um modelo de análise	Estudo bibliográfico
A29	Redes de coautorais entre docentes de programas brasileiros de pós-graduação ( <i>Stricto Sensu</i> ) em Administração	Estudo de caso
A30	Coordenação em cadeias de suprimentos: o papel da tecnologia da informação e da gestão orientada por processos	Estudo bibliográfico
A31	Formação de redes de consultoria organizacional: o lugar especial dos fatores relacionais	Estudo de caso

Fonte: Dados da pesquisa (2020).



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Os artigos são estudos de casos em empresas, arranjos produtivos locais ou *clusters*. O que vai ao encontro do que afirmam Baldi e Vieira (2006) os estudos sobre o fenômeno de imersão social buscam observar tanto a posição quanto a arquitetura da rede para a ação econômica, criando oportunidades e limites. Estes aspectos, por sua vez são melhores analisados em estudos de caso onde a trajetória organizacional é mensurada.

## A análise dos artigos brasileiros

Os artigos abordam diversos setores e investigam como mecanismos estruturais de imersão social influenciam a ação econômica nestes setores. São estudos de caso, cuja abordagem longitudinal permite uma análise histórica e utilizam dados primários e secundários, possibilitando identificar as dinâmicas competitivas, levando em consideração os atores e as características organizacionais (BALDI; VIEIRA, 2006). Dos 31 artigos analisados, pode-se verificar que houve uma maior quantidade de artigos escritos nos anos de 2011 e 2015, o que sugere um terço dos artigos totais escritos nesse período, quatro anos após o artigo de Granovetter ser publicado no Brasil.

Evidentemente, nos anos de 1973 e 1974, Granovetter havia abordado a teoria de laços fracos, que buscava contribuir com os estudos que envolviam as redes sociais, e que são largamente utilizadas para explicar uma série de processos e fenômenos relacionados à imersão social, assim como as relações que envolvem organizações (BOVO, 2014). Portanto, o autor não era desconhecido no Brasil, mas era pouco referenciado em virtude de sua complexidade. Outro fator, seria o fato das revistas nas versões eletrônicas serem pouco usuais em pesquisas, havendo uma expansão dessa modalidade à partir de 2010, com a criação das chamadas bases de dados acadêmicos. Sendo assim, levar em consideração as revistas eletrônicas onde esses artigos foram publicados identifica que a maior parte dos artigos foram publicados em revistas voltadas para as áreas de Administração e Contábeis.

Outra análise realizada foi quanto ao Qualis/CAPES das Revistas, que é um sistema brasileiro de avaliação de periódicos, mantido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que relaciona e classifica os veículos utilizados para a divulgação da produção intelectual dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, quanto ao âmbito da circulação e à qualidade (A, B, C), por área de avaliação. O quadro 4, demonstra as revistas científicas que publicaram os artigos analisados, o Qualis/CAPES e os artigos publicados:

Quadro: 4 Revistas Científicas que publicaram os artigos analisados, Qualis/CAPES, e os artigos.

Revistas	Qualis/CAPES/Revista	Artigos
Revista de Administração Mackenzie	B1	A9, A13, A14, A15, A16, A29
Revista de Administração de Empresas	A2	A3, A11, A12, A26
Revista Administração Contemporânea	A2	A1, A2, A28
Cadernos da EBAPE-BR / FGV	A2	A17, A18, A31
Revista de Administração Pública	A2	A5, A7
Revista de Ciências da Administração	B1	A8, A10
Revista de Administração e Inovação	B1	A6
Revista Organização e Sociedade	A2	A19
Revista Brasileira Gestão de Negócios	A2	A20
Revista de Administração FACES	B2	A21
Revista de Administração	B1	A22
Revista HOLOS	B1	A23



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Revista de Economia e Sociologia Rural	A3	A24
Revista Eletrônica Estratégia e Negócios	B2	A25
Revista de Gestão da Tecnologia e S. I.	B1	A27
Revista Exacta	B1	A30
Revista Psicologia: O & T	A2	A4

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

As revistas que publicaram os artigos estudados são bem conceituadas na Qualis/CAPES, ficando entre A2 e B1 no escopo, que significa estrato superior. Como argumentado por Vale; *et al.* (2011), apesar de sua importância, a literatura sobre o fenômeno de imersão social é relativamente recente, encontrando-se em plena construção, mas possui tal relevância que seus artigos permeiam entre estratos brasileiros de grande visibilidade.

O fenômeno de imersão social é contextualizado por conceitos teóricos que vão ao encontro das relações sociais tais como: má-fé, redes sociais, redes inteorganizacionais, confiança, racionalidade limitada, oportunismo e atores atomizados. Ao analisar os 31 artigos, mostrou-se evidente que os conceitos teóricos não foram utilizados pelos autores brasileiros, embora os artigos decorressem de estudos de casos envolvendo empresas ou *clusters* empresariais, os autores buscaram suas aderências em outras teorias, delimitando as análises a luz dessas teorias e trazendo o fenômeno em conjunturas fragmentadas.

Portanto, ao aprofundar a análise dos artigos, pode-se identificar que cada um deles apresentava um conceito teórico central, mas não deixavam evidentes em suas palavras-chaves os conceitos propostos. Os autores dos artigos buscaram analisar, conceitos de forma isolada, com teorias que surgiram após o fenômeno de imersão social ou através de outras teorias do campo da sociologia, economia ou administração. Portanto, verificou-se os seguintes conceitos teóricos: redes sociais, imersão social, estratégia, coopetição, redes interorganizacionais, campo organizacional e alianças estratégicas. O quadro 5 traz os artigos, suas palavras-chave e seus conceitos teóricos centrais.

Quadro 5: Artigos, palavras-chave e conceitos teóricos.

Artigos	Palavras-chave	Conceitos teóricos
A1	programas de pós-graduação em ciências contábeis; redes sociais; produção científica	Redes sociais
A2	respostas estratégicas; teoria institucional; redes de co-autorias; pós-graduação; avaliação da Capes	Redes sociais
A3	imersão social; imersão estrutural; setor coureiro-calçadista; posição na rede; arquitetura da rede	Imersão social
A4	análise de redes sociais; comprometimento organizacional; entrenchamento organizacional; consentimento organizacional; vínculos com a organização	Redes sociais
A5	redes sociais; redes; alianças; governança	Redes sociais
A6	estratégia; inovação em pesquisa agropecuária; desempenho	Estratégia
A7	redes sociais; práticas estratégicas; organizações religiosas; teoria institucional	Redes sociais
A8	cinco forças; redes; arranjos produtivos locais; cooperação; competição	Coopetição
A9	arranjos produtivos locais; produção territorial; divisão do trabalho social; relações sociais; estrutura social	Redes sociais
A10	empreendedorismo social; negócios sociais; redes sociais	Redes sociais



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A11	cadeia de suprimentos; desempenho operacional; imersão social; relações interorganizacionais; redes verticais	Imersão social
A12	rede de suprimentos; confiança; relacionamentos interorganizacionais; indústria moveleira; clusters produtivos	Redes interorganizacionais
A13	teoria institucional; campo organizacional; abordagens sociológicas; estratégias organizacionais; carcincultura	Campo organizacional
A14	alianças estratégicas; análise sociológica; cooperação; ótica econômica; setor hoteleiro	Alianças estratégicas
A15	inovação; parcerias; redes interorganizacionais; APL; <i>embeddedness</i> .	Redes interorganizacionais
A16	estratégia; imersão social; teoria institucional; carcincultura; sociologia econômica	Imersão social
A17	redes interorganizacionais; metodologia; categorizações de redes	Redes interorganizacionais
A18	agentes intermediadores; redes interorganizacionais; APL; governança de redes.	Redes interorganizacionais
A19	desenvolvimento local; redes sociais; empreendedores locais; imersão social da ação econômica; sociologia das organizações	Imersão social
A20	redes; metodologia; pesquisa	Redes sociais
A21	relacionamentos interorganizacionais; imersão social; desempenho; metodologia construtivista de apoio à decisão; MCDA-C	Imersão social
A22	tipologia, criação de empresas; estrutura; redes sociais; acoplamento; desacoplamento	Redes sociais
A23	redes organizacionais; consórcios intermunicipais; CINPRA	Redes interorganizacionais
A24	Ver-o-Peso; comércio de pescado; <i>embeddeness</i> ; sociologia econômica	Imersão social
A25	abordagens em redes; perspectivas de poder; convergências conceituais; poder em redes; redes interorganizacionais	Redes interorganizacionais
A26	imersão social; imersão relacional; imersão institucional; relacionamentos interorganizacionais; capacidades competitivas	Imersão social
A27	Metáforas; informação; redes; estratégia	Redes sociais
A28	arranjos organizacionais cooperativos; laços sociais; imersão social.	Imersão social
A29	redes sociais; pós-graduação; docentes; produção científica; coautorias.	Redes sociais
A30	coordenação; gestão da cadeia de suprimentos; qualidade de relacionamento; tecnologia da informação	Redes sociais
A31	rede de consultoria organizacional; confiança em consultoria; comprometimento em redes sociais; cooperação entre consultores; ética em consultoria organizacional	Redes sociais

Fonte: elaborado pelos autores com dados da pesquisa (2020).

Desta forma os conceitos teóricos utilizados nos artigos pesquisados foram: imersão social, redes sociais e redes interorganizacionais. Como abordado na pesquisa realizada o fenômeno de imersão social vem responder uma limitação, uma vez que todos os atores estão imersos numa estrutura social que também afeta suas ações (BOVO, 2014). Uma rede social é um conjunto de atores que desenvolvem algum tipo de vínculo, ao estabelecerem relações entre si. Trata-se de contatos com algum grau de regularidade, similaridade e especificidade (SWEDBERG, 2004). Podemos dizer que a rede mostra a estrutura dessas relações. E por fim as redes interorganizacionais estão inseridas num contexto social, principalmente, quando está espacialmente concentrada num mesmo local, sendo assim influenciada pelo seu desenvolvimento histórico-social. Desta forma, os artigos deixaram de abordar as outras ações



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

que podem decorrer dessas relações gerando as lacunas que Granovetter buscava preencher em seu artigo. O quadro 6 demonstra os conceitos teóricos, os artigos que os trouxeram e o total de artigos analisados.

Quadro 6: Conceitos-chave, artigos e totais

Conceitos-chaves	Artigos	Total
Redes sociais	A1, A2, A4, A5, A7, A9, A10, A20, A22, A27, A29, A30, A31	13
Imersão social	A3, A11, A16, A19, A21, A24, A26, A28,	8
Redes interorganizacionais	A12, A15, A17, A18, A23, A25,	6
Estratégia	A6	1
Coopetição	A8	1
Campo organizacional	A13	1
Alianças estratégicas	A14	1

Fonte: elaborado pelos autores com dados da pesquisa.

A completude do conceito de redes sociais torna o seu uso em estudos mais abrangente do que o fenômeno de imersão social, as contradições que existem em torno da imersão social não estão perto de uma solução. Entretanto, devido a importância do fenômeno para as pesquisas, busca-se aqui deixar mais claro seu significado a partir da sua operacionalização (MACHADO; NASCIMENTO, 2009). A pesquisa elaborada nesse artigo mostra em seus números que 13 artigos tratam somente das redes sociais, enquanto 8 levam em consideração a imersão social. A operacionalização não está coerente com a maneira que Granovetter (2007) utiliza o fenômeno, para ele, estar imerso socialmente significa estar imbricado em uma rede de relacionamentos, sejam eles sociais ou organizacionais.

No decorrer da análise constatou-se que apenas 7 artigos citam o fenômeno de imersão social, desta forma, os artigos A3, A9, A11, A16, A22, A27 e A29, utilizam o fenômeno e o conceituam citando Granovetter. O quadro 7 demonstra os artigos com as citações:

Quadro 7: Artigos e citações sobre o fenômeno.

Artigo	Citação
A3	Granovetter (1985), define a imersão social como residindo em algum lugar entre a ação sub e supersocializada. Sua preocupação está no fato de que é necessário estabelecer um adequado elo entre as teorias de nível macro e nível micro. Para isso, é necessário ter um completo entendimento dessas relações sociais nas quais as ações econômicas estão imersas.
A9	A imersão social retoma a abordagem sociológica dos fenômenos econômicos e suas discussões que mostram a influência das relações sociais na ação, nos resultados e nas instituições econômicas e impulsionam os estudos com conceitos fundamentais para essa análise (Granovetter, 2002).
A11	A imersão social está presente nos relacionamentos interfirmas e reconhece que os relacionamentos podem ser vistos como recursos, como, adicionalmente, compartilha da ideia de que a estrutura social desempenha um papel significativo no comportamento econômico, combinada com a noção de que a ação econômica esta imersa na estrutura social (Granovetter, 1985).
A16	A imersão social refere-se às relações diádicas dos atores e à estrutura da rede de relações como um todo, que afeta a ação econômica e suas consequências (Granovetter, 1992).
A22	A imersão social ocorre quando o ator social como um agente capaz de conectar, via laços fracos, grupos sociais distintos, compostos por diferentes atores – como produtores, vendedores e compradores – que, de outra maneira, permaneceriam desconectados (Granovetter, 1973).
A27	O átomo é o ícone do século XX. O ícone do século XXI é a rede, que não possui centro, órbita.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

	Qualquer rede possui dois ingredientes: nós e conexões, e ambos estão imersos nas relações (Granovetter, 2000) .
A29	As redes sociais caracterizam-se como relacionamento entre atores sociais, nas quais a imersão dos atores nessas redes de relações condiciona seu comportamento (Granovetter, 1985).

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Granovetter (1973, 1985, 1992, 2000, 2002).

Os autores salientam que a imersão social forma um padrão de cooperação ou troca especial de alianças interfirmas (UZZI, 1997). As considerações encontradas vão ao encontro do que afirmam Alves *et. al.* (2010) o que se percebe é que as relações imersas são um fenômeno que envolvem diversas correntes teóricas e que identificam diversas conceituações setoriais o que faz esses estudos demandarem uma abordagem multidisciplinar, mas os conceitos basilares encontrados em Granovetter permeabiliza o processo, tornando-o linear.

## CONCLUSÃO

O artigo procurou analisar a produção científica brasileira sobre o fenômeno de imersão social e sua multidisciplinaridade a luz dos autores, utilizando conceitos teóricos abordados por Granovetter em seu artigo Ação Econômica e Estrutura Social: o problema da imersão. No artigo o autor abordou como os indivíduos e as organizações são afetados pelas relações sociais formando o fenômeno da imersão. Dos objetivos deste artigo, consistiu em caracterizar os estudos selecionados em relação aos aspectos metodológicos adotados, com foco na natureza da análise e da pesquisa e caracterizar as principais abordagens teóricas utilizadas nesses estudos e os principais resultados encontrados sobre o fenômeno em questão. Como fonte de pesquisa utilizou-se a plataforma de periódicos da CAPES/MEC.

O contexto em que a pesquisa foi realizada deu-se em virtude das discussões crescentes que o fenômeno provoca no meio acadêmico, social e econômico gerando inúmeras produções científicas. Desta forma, os artigos analisados buscam explicar a imersão social através de estudos de caso, publicados em revistas B1 a A2 no sistema Qualis/CAPES, trazendo em seus resumos o tema abordado, com ênfase nas redes sociais e citando diversos autores. O que confirma em estudos realizados e descritos na análise feita, que os autores desta amostra, buscam analisar um dos conceitos teóricos de forma isolada do fenômeno de imersão social.

Ao todo foram analisados 31 artigos em profundidade, os autores abordaram assuntos das mais diversas localidades do Brasil, ficando evidente que buscam identificar como as relações sociais ocorrem em situações específicas de cada região e trazer contribuições gerenciais para determinados segmentos, comprovando a multidisciplinariedade do fenômeno, mas sem a preocupação de tornar o processo linear, criando dessa forma, lagunas de pesquisa. Portanto, a maior contribuição desse estudo é explicar o fenômeno da imersão social imbricado nas relações sociais e organizacionais para o estímulo e desenvolvimento de pesquisas sem as lacunas teóricas que as análises isoladas dos conceitos provocam.

Uma das limitações da pesquisa foi o uso de somente uma plataforma de periódicos, não sendo possível um filtro de refinamento dos artigos. Para pesquisas futuras a sugestão é utilizar outras bases de dados (*Web of Science, Scopus*) e classificar os artigos conforme JCR, excluindo os artigos apresentados em eventos. Mesmo diante dessas limitações os artigos estão em revistas de estrato superior de classificação da CAPES o que evidencia a importância do fenômeno e a necessidade dos estudos nesta área.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. N; *et. al.* Confiança, conhecimento e aprendizagem nos relacionamentos interorganizacionais: diagnóstico e análise dos avanços sobre o tema. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS - ENEO, 6., 2010, Florianópolis. **Anais...** Belo Horizonte: ANPAD, 2010.

BALDI, M.; VIEIRA, M. M. F. Calçado do Vale: imersão social e redes interorganizacionais. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v.46, n.3, p.16-27, 2006.

BALESTRIN, A; *et. al.* O campo de estudo sobre redes de cooperação interorganizacional no Brasil. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, v.14, n.3, p.458-477, 2010.

BAZANINI, R. *et. al.* Reflexões sobre as concepções clássicas de poder nas redes interorganizacionais: uma proposta conceitual para futuros estudos. **REEN**, v. 10, n. 1, p. 170-200, Florianópolis, 2017.

BOVO, C. R. M.; A contribuição da teoria da rede social, de Mark Granovetter, para a compreensão do funcionamento dos mercados e da atuação das empresas. **Revista Pensamento e Realidade**, v. 29 (3), p. 135-151, São Paulo, 2014.

COSTA, A. C. R.; *et. al.* Análise do consórcio de produção de abastecimento (CINPRA) do Maranhão à luz dos teóricos das redes organizacionais. **HOLOS**, v. 3, n. 27, 2011.

CUNHA, C. R.; CARRIERI, A. P. Mapeando as relações interorganizacionais na teoria organizacional: garimpando os principais periódicos brasileiros sobre gestão. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓSGRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 27., 2003, Atibaia, SP. **Anais...** Belo Horizonte: ANPAD, 2003.

EBERS, M. *The formation of interorganizational networks*. Oxford, New York: Oxford University Press, 1997.

FONSECA, J. J. S. Metodologia da Pesquisa Científica. Fortaleza: UEC, 2002.

FREITAS, A. F.; CKAGNAZAROFF, I. B. Redes sociais: além do método. Trabalho apresentado no XXXVII Encontro da ANPAD, de 7 a 11 de setembro de 2013. Rio de Janeiro, 2013.

GIL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social, 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRANOVETTER, M. *Economic action and social structure: the problem of embeddedness*. **American Journal of Sociology**, v.91, n.3, p.481-510, 1985.

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **RAE-eletrônica**, v. 6, n. 1, São Paulo, 2007.

HESS, M. *Spacial relationships? Towards a reconceptualization of embeddedness*. *Progress in Human Geography*, 28(2), 165-186, 2004.

KRIPPNER, G. *et al.* *Polanyi Symposium*. **Socio-Economic Review**, Oxford, v.2, n. 1, p. 109-135, jan.2004.

LANE, H.; BEAMISH, P. *Cross-cultural cooperative behavior in joint ventures in LDCs*. *Management International Review*. **Gutersloh, Germany**, V. 30, P. 87-102, 1990.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

MACHADO, D. S.; NASCIMENTO, M. R. A utilização do termo imersão social nas pesquisas em Administração. **Caderno de Administração da Universidade Estadual de Maringá**, v. 15, p. 69-76, Paraná, 2009.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas, 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA NETO, A. *et. al.*; Coordenação do comércio atacadista de pescado no mercado do Vero-Peso, em Belém – Pará. **RESR**, v. 54, n. 03, p. 483-496, São Paulo, 2016.

POLANYI, K. *The Great Transformation*. New York: Holt, Rinehart, 1947.

RAUD-MATTEDI, C. Análise crítica da Sociologia Econômica de Mark Granovetter. **Política e Sociedade**, n. 6, p.59-82, abril 2005.

SÁ-SILVA, R. J.; *et. al.* Pesquisa Documental: Pistas Teóricas e Metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, v. 1, n.1, p. 1-15, 2009.

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

SWEDBERG, R. New economic sociology: what has been accomplished, what is ahead? **Acta Sociologica**. v. 40, 1997.

SWEDBERG, R. Sociologia econômica. **Tempo Social**, n.2, p.7-34, novembro 2004.

TRANFIELD, D.; *et. al.* *Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review*. **British Journal of Management**, v. 14, n. 3, p. 207-222, 2003.

UZZI, B. *The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: the network effect*. **American Sociological Review**, 61(4), 1996.

VALE, G. M. V.; CORRÊA, V. S. Estrutura social e criação de empresas, **Revista de Administração**, v. 50, n. 4, p. 432-446, 2015.

VALE, G. M. V.; *et. al.* Gênero, imersão e empreendedorismo: sexo frágil, laços fortes? **RAC**, v. 15(4), p. 631-649, Curitiba, 2011.

VASCONCELOS, G. M. R.; OLIVEIRA, J. L. Imersão social e institucional e capacidades: o setor calçadista de Nova Serrana. **RAE**, v. 52, n. 5, p. 531-545, São Paulo, 2012.

VIZEU, F. Pesquisas sobre redes interorganizacionais: uma proposta de distinção paradigmática. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 27.2003, Atibaia, SP. **Anais...** Belo Horizonte: ANPAD, 2003.

WILLIAMSON, O. *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press, 1975.

ZUKIN, S., DIMAGGIO, P. *Structures of capital. The social organization of economy* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University, 1990.



OBSERVADR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**A INFLUÊNCIA DA UNIVERSIDADE NO DESENVOLVIMENTO DE CIDADES INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS**

**THE INFLUENCE OF THE UNIVERSITY ON THE DEVELOPMENT OF SMART AND SUSTAINABLE CITIES**

Marisa Olicéia da Rosa LANZARIN<sup>1</sup>, Gilson Ditzel SANTOS<sup>2</sup>

**Resumo:**

O presente artigo tem por objetivo destacar a importância da universidade para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis. Para tanto, inicialmente, são destacados alguns conceitos teóricos, diferentes termos adotados e desafios das cidades inteligentes e sustentáveis. Em seguida, é apresentada a universidade e as suas influências nos contextos de cidades inteligentes e sustentáveis. Sua contribuição como intermediária de conhecimentos em projetos de cidades inteligentes, as possibilidades que ela propicia, por meio do envolvimento de seus pesquisadores com o contexto local, na busca por soluções de sustentabilidade, dentre outras iniciativas relacionadas. Na sequência, é apresentada a metodologia em que, a partir de uma revisão sistemática da literatura, busca-se responder a seguinte questão: quais são as contribuições da universidade para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis? Com base no levantamento de artigos, é elaborado um quadro resumo, com sete grandes temas identificados, de acordo com a visão dos autores pesquisados. O estudo evidencia que a universidade apresenta diferentes possibilidades de abordagens de estudo e que parcerias estratégicas podem apresentar melhores resultados.

**Palavras-chave:** Universidade. Cidades Inteligentes. Cidades Sustentáveis.

**Abstract:**

This article aims to highlight the importance of the university for the development of smart and sustainable cities. For that, initially, some theoretical concepts are highlighted, different terms adopted and challenges of smart and sustainable cities. Then, the university and its influences in the contexts of smart and sustainable cities are presented. Her contribution as a knowledge intermediary in smart city projects, the possibilities that she provides, through the involvement of her researchers with the local context, in the search for sustainability solutions, among other

1 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Campus Pato Branco; e-mail: [marisaoliceia@utfpr.edu.br](mailto:marisaoliceia@utfpr.edu.br)

2 Doutor em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (2009). Professor Titular da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Campus Pato Branco; e-mail: [ditzel@utfpr.edu.br](mailto:ditzel@utfpr.edu.br)



OBSERVADR







related initiatives. In the sequence, the methodology is presented in which, based on a systematic review of the literature, it seeks to answer the following question: what are the university's contributions to the development of smart and sustainable cities? Based on the survey of articles, a summary table is prepared, with seven major themes identified, according to the views of the researched authors. The study shows that the university has different possibilities for study approaches and that strategic partnerships can present better results.

**Keywords:** University. Smart Cities. Sustainable Cities.

## INTRODUÇÃO

São as cidades, principalmente as capitais onde se concentram as atividades produtivas modernas e as oportunidades de emprego remunerado, que mais têm enfrentado problemas de sustentabilidade. O rápido crescimento urbano e a superação da capacidade de fornecer serviços adequados aos seus cidadãos, alavancam discussões no intento de novas soluções que amenizem problemas como escassez de recursos, espaço, produção de resíduos e outros desafios que implicam a sustentabilidade das cidades (COHEN, 2006).

Da mesma forma, discussões em torno das cidades do futuro, tem gerado novos movimentos, voltados principalmente ao planejamento, como é o caso das cidades inteligentes. A noção de cidades inteligentes ganhou muita força nos últimos anos, como uma visão para estimular e apoiar a inovação e o crescimento econômico, além de proporcionar gerenciamento e desenvolvimento urbano sustentável (KITCHIN, 2014). No entanto, conforme Nam e Pardo (2011), uma cidade inteligente não é apenas um fenômeno municipal, mas também um movimento nacional ou global. Deste modo, o conceito de cidades inteligentes é visto como um reconhecimento da crescente importância das tecnologias digitais para uma posição competitiva, mas também para um futuro sustentável (SCHUURMAN *et al.*, 2012).

Nesta perspectiva, as cidades inteligentes são cada vez mais defendidas, pelos governos e pelo setor privado, como o principal meio de proporcionar sustentabilidade urbana (MARTIN; EVANS; KARVONEN, 2018). No entanto, a cidade inteligente surge como um sistema complexo, onde atores heterogêneos desempenham um papel central e vários componentes estão estritamente inter-relacionados (DAMERI; NEGRE; ROSENTHAL-SABROUX, 2016).

E mediante as expectativas crescentes de que o surgimento de cidades inteligentes impulsionará o desenvolvimento sustentável (HOLLANDS, 2008), as cidades inteligentes atraem considerável atenção de acadêmicos e planejadores urbanos, principalmente no contexto de políticas de desenvolvimento urbano. Essa perspectiva, no entanto, exige que a cidade inteligente seja



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

considerada como um todo orgânico, que engloba qualidade objetiva e subjetiva, na busca de uma comunidade mais forte dentro da cidade (MACKE *et al.*, 2018).

Nesse contexto, as universidades estão emergindo como um dos principais contribuintes para o futuro das cidades (ADDIE *et al.*, 2019). Elas podem atuar como intermediárias de conhecimento em projetos de cidades inteligentes, especialmente facilitando o gerenciamento de conhecimentos básicos e tecnológicos entre parceiros de projetos públicos e privados (ARDITO *et al.*, 2019), podem firmar parcerias e por meio de seus pesquisadores, se envolverem com o contexto local e contribuir apresentando soluções de sustentabilidade (KEELER *et al.*, 2018). Por outro lado, possibilitam diferentes abordagens de estudo, como aqueles que podem ser realizados, experimentados e testados dentro da própria universidade, em que o campus pode ser visto como um protótipo da cidade (FORTES *et al.*, 2019).

Em vista do exposto, o presente artigo tem por objetivo destacar a importância da universidade para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis. E com base em uma revisão sistemática da literatura, busca responder a seguinte questão de pesquisa: Na visão dos autores, quais são as contribuições da universidade para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis? Para tanto, além desta introdução, a organização deste artigo se deu da seguinte forma: O item que segue, trata dos desafios das cidades inteligentes e sustentáveis e alguns dos principais conceitos relacionados. Na sequência, a universidade é apresentada nos contextos de cidades inteligentes e sustentáveis. O terceiro item, apresenta a metodologia para o levantamento de artigos que levou a elaboração de um quadro resumo dos artigos selecionados, a partir do qual foram agrupados sete temas, com as possíveis contribuições da universidade para cidades inteligentes e sustentáveis, seguido das análises e discussões. Por fim, são apresentadas as considerações finais, nas quais se verifica que as atividades de pesquisa realizadas dentro e fora da universidade, são fundamentais para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis, na visão dos autores pesquisados.

## Os desafios das cidades inteligentes e sustentáveis

A proposta das cidades inteligentes surgiu na década de 1990, e seu significado estava relacionado as tecnologias que se destacavam à época (ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015), voltadas às infraestruturas modernas nas cidades, tais como redes de fibra ótica e à infraestrutura técnica, uma grade complexa de redes de computadores, implementadas como sistemas de área ampla, área metropolitana e área local e outras tecnologias conhecidas à época, como próprias da cidade da informação (HEPWORTH, 1990).

Desde então, surgiram muitos termos e definições que demonstram diferentes visões.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Frequentemente, o desenvolvimento das cidades inteligentes tem sido relacionado ao uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), para se referir a todos os tipos de iniciativas digitais, especialmente representações digitais da cidade e conexão de cidadãos mediante acesso à internet (SCHUURMAN *et al.*, 2012). Ou como o caso das cidades digitais (COUCLELIS, 2004) que, na visão da referida autora, deve ser compreendido, também nas dimensões sociais, culturais, políticas, ideológicas, pois as cidades digitais são construídas para pessoas.

Por conseguinte, as cidades inteligentes rotuladas, como uma variação de alta tecnologia, tem sido alvo de críticas. Autores como Hollands (2008), consideram que o título de cidade inteligente é muito mais abrangente. Para ele, é necessário redefinir o que as cidades querem dizer com inteligência e então assumir riscos maiores com a tecnologia a fim de devolver poder, combater as desigualdades, visando sempre o bem comum. Pois as cidades inteligentes devem melhorar o conforto das pessoas em áreas como segurança, mobilidade, consumo de energia e assim por diante (VILLEGAS-CH; PALACIOS-PACHECO; LUJÁN-MORA, 2019).

Para Komninos (2006), cidades inteligentes integram atividades e aglomerados intensivos em conhecimento, rotinas incorporadas de cooperação social, permitem o compartilhamento de conhecimentos e inovação e capacidade comprovada de inovar e resolver problemas que aparecem pela primeira vez, uma vez que a capacidade de inovar e gerenciar a incerteza são fatores críticos na caracterização da inteligência e inovação organizacional. Na visão de Anttila e Jussila (2018), as cidades inteligentes visam atender de forma inovadora às necessidades e expectativas operacionais e de vida das pessoas e organizações com a infraestrutura e os serviços urbanos inteligentes, sendo, portanto, intencionalmente mais ecológicas, seguras, rápidas e amigáveis do que as tradicionais.

No campo do planejamento urbano, o termo cidade inteligente, é frequentemente tratado como uma dimensão ideológica, segundo a qual, ser mais inteligente implica direções estratégicas. Destaca-se aqui a importância de se evitar implicações intersetoriais e aspectos sociais relacionados a algumas iniciativas, principalmente, devido ao metabolismo das cidades, que geralmente consiste na entrada de bens e na saída de resíduos. Ou seja, as cidades, contam com muitos recursos externos e, consumidores de recursos, portanto um bom relacionamento intersetorial e com outras cidades é estratégico para as cidades inteligentes e sustentáveis (ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015).

Surgem então desafios para os projetos de cidades, que devem contemplar o desenvolvimento econômico, inclusão social, segurança, sustentabilidade, infraestrutura, transporte, habitação bem-estar e qualidade de vida, e podem ser entendidos como processos contínuos, cuja mensuração é moldada e remodelada pelas instituições, normas sociais e contexto cultural da cidade (MACKE



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

*et al.*, 2018). Além disso, um projeto de cidade, com uma proposta de cidade inteligente, deve contemplar um ambiente totalmente eficiente, monitorado e gerenciado, capaz de sustentar as crescentes necessidades de seus cidadãos e alcançar objetivos e desafios ambientais (FORTES *et al.*, 2019).

Então os elementos-chave para o desenvolvimento de cidades inteligentes envolvem um outro conceito, o de desenvolvimento sustentável, que impacta em diferentes aspectos. Existem inúmeras interpretações do desenvolvimento sustentável que levam em consideração diferentes objetos a serem sustentados por vários meios para alcançar a sustentabilidade (SOTOUDEH; PEISSL, 2010). Um exemplo crítico, é o caso das mudanças climáticas, destacado por Viitanen e Kingston (2014), em que os tomadores de decisões se esforçam para encontrar novas soluções, conseqüentemente, há uma expansão do mercado de produtos e serviços de novas tecnologias para apoiar o crescimento verde, todavia as estratégias aumentam o poder das elites, que definem a agenda tecnológica global e marginalizam oportunidades de subversão, engajamento democrático e estratégias alternativas para o progresso ambiental. Embora muitas vezes isso aconteça, a cidade está destinada a se tornar o ambiente em que o papel da tecnologia e da inovação se tornará mais evidente em favor da qualidade de vida, gerenciamento eficiente de recursos e, portanto, sustentabilidade (LÓPEZ; VILLANUEVA, 2014).

Outro desafio das cidades, relacionado a sustentabilidade, se deve ao aumento da população urbana total. Não é surpreendente descobrir que o mundo está experimentando uma expansão no número absoluto de grandes cidades e vendo cidades alcançar tamanhos sem precedentes (COHEN, 2006). Estudos de metabolismo urbano, tem demonstrado ser difícil encontrar cidades, especialmente as grandes industrializadas, que sejam autossuficientes (CONKE; FERREIRA, 2015). Além disso, as cidades precisam se preocupar com suas políticas de gestão municipais, como porem exemplo, a gestão de resíduos sólidos urbanos (DA SILVA; FUGII; SANTOYO, 2017) que afetam a vida dos cidadãos nas cidades. E a implementação de determinados projetos, pode fazer uma diferença decisiva para o sucesso das estratégias da cidade inteligente (FERNANDEZ-ANEZ; FERNÁNDEZ-GÜELL; GIFFINGER, 2018).

A medida em que avançam os estudos, percebe-se que cidades inteligentes e sustentáveis são frutos deste século e buscam convergir tudo o que a sustentabilidade propõe resolver com a cooperação da inteligência, oferecida pela tecnologia, sem deixar de atentar para a exploração racional de recursos finitos do planeta (PINTO; ROMANO; TOMOTO, 2017). Todavia, são necessárias redes organizadas de cidadãos, como organizações sem fins lucrativos ou associações privadas, juntamente com redes de instituições, como parcerias entre municípios e universidades, para que de forma colaborativa, melhorem a vida na cidade (BATTARRA *et al.*, 2016).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Outrossim, muitos dos problemas enfrentados pelas áreas urbanas em rápido crescimento são problemas científicos ou, pelo menos, são passíveis de conhecimento científico e de engenharia (COHEN, 2006). Com isso, as universidades representam uma oportunidade inestimável para potencializar uma abordagem decisiva, pois concentram uma grande comunidade de estudantes, professores e funcionários, formando uma população disposta a adotar e promover inovações, além de se envolver como desenvolvedores e experimentar soluções (FORTES *et al.*, 2019).

Mediante o exposto, a seguir serão abordados alguns aspectos, encontrados na literatura, que destacam a importância da Universidade para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis.

## A Universidade nos contextos de cidades inteligentes e sustentáveis

Como visto na seção anterior, o tema cidades inteligentes e sustentáveis, embora seja recente, envolve diferentes aspectos relacionados, não somente às tecnologias de informação e comunicação, mas também ao desenvolvimento econômico, inclusão social, segurança, sustentabilidade, infraestrutura, transporte, habitação, bem-estar e qualidade de vida dos cidadãos nas áreas urbanas. Tais aspectos representam um amplo campo para a atuação das universidades, e conforme Dameri, Negre e Rosenthal-Sabroux (2016), em todo o mundo, as universidades foram os primeiros atores interessados em estudar e experimentar pilotos de cidades inteligentes.

Ademais, as universidades há muito são reconhecidas como componentes-chave na cidade, por seu papel em treinamento e educação e, no final do século XIX sua presença na sociedade torna-se ainda mais marcante, quando a pesquisa é incluída às suas atividades de ensino (GRIMALDI; FERNANDEZ, 2017). E por serem, essencialmente, instituições urbanas, sua responsabilidade social surge quando suas pesquisas e ensino abordam desafios da sociedade, que têm um impacto importante na vida e no bem-estar das pessoas, e cuja solução requer interação interdisciplinar e ampla com os diversos interessados (ANTTILA; JUSSILA, 2018). Além disso, Ferraris, Belyaeva e Bresciani (2018) destacam que as universidades podem exercer o papel de influenciador social, disseminando a cultura e os principais conceitos relacionados as cidades inteligentes.

Com efeito, universidades e cidades inteligentes têm diversas maneiras de envolver as comunidades que procuram servir (LEIGH, 2017). Alguns autores destacam, que a universidade pode ter suas ações fortalecidas para o sucesso da cidade inteligente atuando de forma sinérgica com órgãos públicos e empresas (DAMERI; NEGRE; ROSENTHAL-SABROUX, 2016). Há também, casos em que a universidade desempenha um papel fundamental no desenvolvimento regional, transformando as economias locais de regiões rurais e periféricas, institucionalmente delgadas, em regiões metropolitanas fragmentadas por meio de fortes vínculos indústria-



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

universidade (KAZANTSEV; ZAKHLEBIN, 2014). Essa formação, envolvendo as relações acadêmico-setorial-governamental, ficou conhecida como *triple helix* ou hélice tripla (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1995) e tem sido frequentemente encontrada em pesquisas que envolvem instituições de conhecimento, como é o caso das universidades.

Em especial, ressalte-se a importância de arranjos diversos entre organismos e instituições locais, (MULS, 2008) para que se fortaleça o compromisso entre os diversos agentes em torno de ações que supram as necessidades atuais, sem o comprometimento do futuro das próximas gerações. E ainda, no caso da promoção da sustentabilidade, por seu conceito complexo, é estratégica a sua abordagem no contexto universitário (ZAMORA-POLO; SÁNCHEZ-MARTÍN, 2019) para que as reflexões alcancem diferentes partes da sociedade. Ora, tradicionalmente, as universidades têm três dimensões de atividade mescladas: o nível mais alto de educação ou ensino; a pesquisa acadêmica e divulgação dos resultados de pesquisa e; a parceria e colaboração com a sociedade circundante, incluindo projetos, treinamento, pesquisa e desenvolvimento com organizações públicas e privadas (ANTTILA; JUSSILA, 2018) o que torna o contexto universitário e o contexto de cidades inteligentes e sustentáveis, propícios para a formação de parcerias para o desenvolvimento.

Assim a universidade, por meio, principalmente da pesquisa, subsidia o diálogo acadêmico sobre o senso de comunidade em cidades inteligentes e sustentáveis (MACKE; RUBIM SARATE; DE ATAYDE MOSCHEN, 2019). E a possibilidade de formação de parcerias cidade-universidade é essencial para a transferência de soluções de sustentabilidade (KEELER *et al.*, 2018), elas podem desempenhar papéis diferentes e amplos (RINALDI *et al.*, 2018) e podem assumir um papel de liderança no desenvolvimento urbano (LIU, 2019). E na busca de um compromisso entre os diversos agentes em torno da noção de sustentabilidade, resgata, a necessidade de planejamento, não como uma fórmula a ser institucionalizada, mas associado a um projeto para o futuro, catalisador das práticas cotidianas (COSTA, 1999).

À vista do exposto, a próxima seção apresenta a metodologia adotada neste estudo para o levantamento de artigos que possibilitam responder à questão de pesquisa.

## METODOLOGIA

O estudo ora apresentado, deu-se a partir de uma revisão sistemática da literatura, a fim de verificar as contribuições da universidade para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis. Essa abordagem é adequada para revisões de literatura sobre tópicos qualitativos, pois fornece uma compreensão aprofundada, em vez da triagem automática (CENTOBELLI *et al.*, 2019).



OBSERVADR



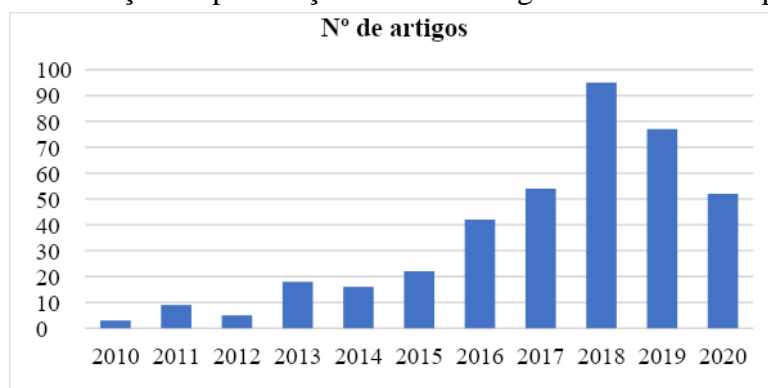


A revisão de literatura está organizada em duas fases principais que, por sua vez, são divididas em duas etapas. Fase de aquisição e seleção de artigos: Primeira etapa, pesquisa de material. Inclui a identificação de palavras-chave e a escolha de banco de dados a ser investigados. Segunda etapa, seleção de material. Inclui a definição de critérios para inclusão e exclusão e o processo de seleção de acordo com tais critérios. Fase de análise descritiva e de conteúdo dos trabalhos selecionados: Primeira etapa, análise descritiva. Os trabalhos são agregados de acordo com diferentes perspectivas para fornecer uma visão resumida dos selecionados. Segunda etapa, análise de conteúdo. Os artigos são revisados e estudados em profundidade (CENTOBELLI; CERCHIONE; ESPOSITO, 2017).

A pesquisa de material se deu na base de dados bibliográficos Scopus, da Elsevier (DAMERI; NEGRE; ROSENTHAL-SABROUX, 2016), utilizando-se dos seguintes critérios de busca: para o tipo de campo de pesquisa, foram selecionados: título, resumo e palavras-chave; tipo de documento: artigo e revisão; período: do ano 2010 até o ano 2019.

Depois de tentar várias palavras-chave, uma combinação de termos foi adotada para conduzir o processo de pesquisa, mediante o uso do símbolo asterisco (\*), para ampliar o escopo da pesquisa e eliminar publicações irrelevantes (BROHI; BAMIAH; BROHI, 2018) e, uso dos operadores booleanos *AND* e *OR*, da seguinte forma: *University AND (“sustainable cit\*” OR “smart cit\*”*). De acordo com estes parâmetros, em 21 de julho de 2020, foi realizada a pesquisa. A busca retornou 341 artigos relativos ao período selecionado e 52 artigos publicados em 2020. A distribuição anual de documentos publicados, pode ser observada a seguir.

Figura 1 - Variação da publicação anual de artigos relacionados à pesquisa



Fonte: Elaborado pelos autores

Para focar em artigos de pesquisas mais próximos do tópico investigado, foram adotados três critérios de seleção para artigos de pesquisa, conforme apresenta-se na tabela 1, a seguir.



Tabela 1 - Critérios para inclusão de artigos

Critério	Definição
Primeiro critério: foco nos títulos	Títulos focados em universidades e cidades inteligentes – incluídos Títulos focados em universidades e cidades sustentáveis ou ações de sustentabilidade voltadas as cidades – incluídos.
Segundo critério: foco dos resumos	Resumos focados em universidades e cidades inteligentes – incluídos Resumos focados em universidades e cidades sustentáveis ou ações de sustentabilidade – incluídos.
Terceiro critério: referências citadas	Autores citados nos artigos selecionados e que não foram listados na busca, mas que apresentavam contribuições da universidade para cidades inteligentes e sustentáveis – incluídos. Trabalhos com foco em universidades e desenvolvimento regional – incluídos.

Fonte: Adaptado de Centobelli, Cerchione e Esposito (2017)

Tendo sido aplicados, todos os critérios de inclusão e exclusão estabelecidos, foi então organizado um portfólio final de 17 artigos, que seguiram para a etapa de análise descritiva e de conteúdo, para serem estudados em profundidade. Na seção a seguir, são apresentadas as análises e discussões com base nos resultados da pesquisa.

## ANÁLISES E DISCUSSÕES

Com relação aos artigos selecionados para a análise, ficou evidenciada a importância da universidade e suas contribuições para o desenvolvimento das cidades inteligentes e sustentáveis em diferentes situações. Contatou-se que alguns autores, realizam seus estudos baseados no impacto que a presença da universidade causa na cidade. Em contrapartida, outros autores, demonstram em suas pesquisas a importância da universidade por sua contribuição como um ambiente propício para estudos e testes, ou seja, um protótipo de cidade, cujas soluções podem ser reproduzidas e aplicadas posteriormente nas cidades. Os diversos exemplos de contribuições destacados pelos autores da literatura selecionada, estão resumidos no quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Resumo da análise descritiva de como a universidade pode contribuir para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis.

Autor(es)	Contribuições da pesquisa	Contribuições da Universidade na visão do(s) autor(es)
(VILLEGAS-CH; PALACIOS-PACHECO; LUJÁN-MORA, 2019)	A partir dos modelos e processos existentes nas cidades inteligentes, estabelece um processo para a transformação de um campus tradicional	Um campus universitário é um gerador de problemas sociais e, ao mesmo tempo, uma instituição que





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

	em um campus inteligente, para então considerar campi inteligentes como bancos de testes para cidades inteligentes.	fornece soluções.
(PINTO; ROMANO; TOMOTO, 2017)	Usa o campus como um local de prototipagem para converter problemas reais em soluções aplicáveis em um contexto urbano, alinhando-os às necessidades e desafios do Brasil nas próximas décadas.	Apoiar a capacitação do engenheiro cidadão, através da solução real de problemas, a fim de multiplicá-los para o contexto urbano
(FORTES <i>et al.</i> , 2019)  (ARDITO <i>et al.</i> , 2019)	Apresenta uma visão geral de um Campus Inteligente e descreve as principais infraestruturas tecnológicas associadas à sua implementação.  Contribui para a literatura sobre cidades inteligentes, adotando uma perspectiva de Gestão do Conhecimento para estudar as influências gerenciais das universidades em projetos de cidades inteligentes.	Fornecer um laboratório urbano para as abordagens associadas e ser uma referência de sustentabilidade  Gerenciar diferentes tipos de ativos de conhecimento entre as partes interessadas e os ecossistemas de diferentes cidades.
(ANTTILA; JUSSILA, 2018)	Descreve os principais aspectos relacionados ao desenvolvimento de cidades inteligentes, e, nesse contexto, os desafios de expandir e reforçar as práticas de gestão da qualidade das universidades para atender aos crescentes requisitos de colaboração com outras organizações.	Participar do desenvolvimento de projetos de cidades inteligentes, mediante a colaboração com as organizações públicas e privadas em todo o mundo.
(LEIGH, 2017)	As tensões nas narrativas do engajamento cívico e na prática democrática para o bem-estar da comunidade são justapostas às tensões na narrativa do cidadão inteligente, implícitas no projeto idealizado da cidade inteligente.	Incentivar e apoiar a pesquisa baseada na comunidade e mobilizar a influência e os recursos da universidade em seu contexto local.
(GRIMALDI; FERNANDEZ, 2017)	Propõe um método de três fases, juntamente com uma estrutura com modelos e protocolos de entrevistas pré-preenchidas para analisar universidades que buscam o objetivo de apoiar a implementação de cidades inteligentes.	Alinhar os currículos universitários aos serviços inovadores da cidade inteligente, que visam melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.
(POPESCU <i>et al.</i> , 2016)	Analisa o atual sistema de gerenciamento de resíduos em uma universidade pública e desenvolve estratégias para aprimorá-lo.	Adotar programas de gerenciamento de resíduos da universidade projetados para proteger o meio ambiente, reduzir a poluição e incentivar a reciclagem em toda a comunidade.
(KAZANTSEV; ZAKHLEBIN, 2014)	Identifica e discute fatores que estão reduzindo o impacto positivo da internacionalização	Um ecossistema urbano baseado em educação inovadora e envolvimento



# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

(LÓPEZ; VILLANUEVA, 2014)	como um componente-chave no desenvolvimento da Cidade Inteligente. Revisa o papel da universidade como agente do processo de inovação que permitirá nos próximos anos a transferência de tecnologia suficiente para tornar a cidade inteligente uma realidade.	dos cidadãos nos processos urbanos.  Juntamente com empresas e administração, forma a tripla hélice, mecanismo do processo de inovação que dará lugar às cidades inteligentes.
(NEMATCHOUA <i>et al.</i> , 2020)	Discute estratégias para promover o uso de bicicletas convencionais e elétricas	Incentivar hábitos de mobilidade sustentáveis.
(ROTARIS; DANIELIS, 2015)	Contribui para gestores de mobilidade para projetar melhores políticas de transporte	Reduzir a dependência de carros particulares e aumentar o uso de modos de transporte sustentáveis
(AMPUDIA- RENUNCIO; GUIRAO; MOLINA-SANCHEZ, 2018)	Estratégias para lidar com os impactos positivos e negativos da mobilidade compartilhada nas redes de transporte	A mobilidade de estudantes, em virtude de suas atividades acadêmicas, impacta a mobilidade urbana, demanda novos planos de mobilidade.
(SHAY; CAPLOW, 2017)	Debate sobre modelos mais eficazes e promissores para o ensino de ciências e estudos em sustentabilidade em um ambiente universitário	Educar para o planejamento e políticas que promovam cidades e regiões prósperas, estáveis, eficientes e justas.
(VIVAS NETO; SANTOS; NASCIMENTO, 2013)	O estudo descreve uma universidade e uma empresa como atores importantes no processo de construção da sustentabilidade.	Contribuir para a resolução de problemas socioambientais nas regiões central, suburbana, cidades periféricas, rurais e de risco.
(GONZÁLEZ DÍAZ, 2011)	Ideias, propostas por universitários para a recuperação das cidades no paradigma da sustentabilidade e a possibilidade de revitalização entendida como a contribuição da vida e dos requisitos atuais para o patrimônio construído existente.	A revitalização dos bairros como tema de projeto e estudo é um elemento de grande importância no ensino universitário. É também um elemento essencial no exercício da sustentabilidade.
(SOTOUDEH; PEISSL, 2010)	Discute sobre o papel das universidades técnicas para o desenvolvimento tecnológico futuro, dependendo das necessidades e exigências da sociedade.	Têm diferentes oportunidades para seguir estratégias de desenvolvimento sustentável e serem integradas em cidades sustentáveis.

Fonte: Elaboração própria, com base na literatura pesquisada



A partir da análise descritiva e de conteúdo dos artigos selecionados, foram agrupadas as diferentes contribuições, apresentadas pelos autores, em sete temas, quais sejam: O campus como ambiente de testes ou prototipagem; Participação em projetos de cidades inteligentes; Realização de pesquisas baseadas na comunidade/cidadãos; Estratégias de apoio a implementação de cidades inteligentes; Um ecossistema urbano que impacta os processos urbanos; Mobilidade urbana e; Resolução de problemas socioambientais, conforme apresenta-se no quadro 2.

Quadro 2 - Resumo com as contribuições da universidade para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis

Contribuições da Universidade	Autor(es)
O Campus como ambiente de testes ou prototipagem	Fortes <i>et al.</i> (2019), Pinto, Romano e Tomoto (2017), Villegas-Ch, Palacios-Pacheco e Luján-Mora (2019)
Participação em projetos de cidades inteligentes	Anttila e Jussila (2018), Ardito <i>et al.</i> (2019)
Realização de pesquisas baseadas na comunidade ou cidadãos	Leigh (2017), Shay e Caplow (2017)
Estratégias de apoio a implementação de cidades inteligentes	Grimaldi e Fernandez (2017), López e Villanueva (2014), Popescu <i>et al.</i> (2016)
Um ecossistema urbano que impacta os processos urbanos	Kazantsev e Zakhlebin (2014), Sotoudeh e Peissl (2010)
Mobilidade urbana	Ampudia-Renuncio, Guirao e Molina-Sanchez (2018), Nematchoua <i>et al.</i> (2020), Rotaris e Danielis (2015)
Resolução de problemas socioambientais	González Díaz (2011), Vivas Neto, Santos e Nascimento (2013)

Fonte: Elaboração própria

O quadro 2, apresenta as contribuições da universidade para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis agrupadas em sete temas principais. No entanto, além dos temas elencados, o estudo demonstra que as possibilidades são diversas e amplas, principalmente pelas características de ensino, pesquisa e extensão da universidade, que viabilizam a realização de atividades de pesquisa sob diversos enfoques.

Além disso, um aspecto importante que é considerado pelos autores, por exemplo Nematchoua *et al.* (2020), é o fato de que uma universidade tem o potencial de sensibilizar hábitos, como por exemplo de mobilidade e consciência ambiental de seus estudantes. E uma vez que estes poderão vir a ocupar cargos ou posições importantes na gestão das cidades ou mesmo em empresas ou outras organizações, poderão transmitir bons hábitos para aqueles com os quais se relacionem futuramente.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Outrossim, verifica-se ser possível que os currículos universitários sejam alinhados às demandas da sociedade, bem como aos serviços inovadores característicos das cidades inteligentes, que visam melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, por exemplo, Grimaldi e Fernandez (2017). Mas, também é ressaltada, a necessidade de incentivo e apoio à pesquisa baseada na comunidade, principalmente pelo uso dos recursos existentes no contexto local. Novas ideias podem ser propostas por pesquisadores, universitários e a própria sociedade no paradigma da sustentabilidade. Ideias voltadas para a resolução de problemas de mobilidade urbana e socioambientais, para a recuperação, revitalização e manutenção das cidades entendidas como contribuições para o patrimônio existente (GONZÁLEZ DÍAZ, 2011).

As parcerias entre os diversos atores e instituições que atuam na cidade facilitam as contribuições e podem ampliar o papel e a atuação das universidades para o desenvolvimento inteligente e sustentável, conforme as necessidades e exigências da sociedade. Sob outra perspectiva, vários autores destacam a importância da universidade como ambiente de testes ou prototipagem. Pois, por sua característica, o campus universitário funciona como uma cidade e torna-se, portanto, um ambiente favorável para a realização de testes, que posteriormente podem ser aplicados às necessidades das cidades.

Além de ser um ambiente que possibilita a pesquisa e a experimentação ou testes, os seus diferentes integrantes como pesquisadores, estudantes, colaboradores e demais agentes, com os quais se relaciona em virtude de suas atividades, também podem apresentar demandas de estudo, oriundas de suas localidades, bem como contribuir com o conhecimento que possuem mediante suas próprias vivências e experiências.

Portanto, a universidade apresenta diversas possibilidades de estudo, testes, aplicações, compartilhamento de conhecimento técnico de seus pesquisadores e formação de especialistas em soluções. Professores, pesquisadores e estudantes interessados em novas descobertas tem a sua disposição o conhecimento técnico e científico, por ela propiciado, por meio das facilidades de acesso aos estudos e descobertas já existentes, bem como laboratórios, ambiente para testagem, e incubadoras, além da possibilidade de troca de conhecimentos e amadurecimento de ideias.

Desta forma, verifica-se que as possibilidades podem ser ampliadas a partir da formação de parcerias e relacionamento com os diferentes agentes da sociedade, como a administração da cidade, empresas, indústrias, e as pessoas da comunidade, as quais são conhecedoras dos problemas enfrentados no seu cotidiano e que podem ser alvo de estudos, que apresentem melhorias à sociedade como um todo.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O número de habitantes nas cidades tem aumentado significativamente nos últimos anos. Com isso, os grandes centros urbanos, principalmente as capitais, têm enfrentado desafios que impactam o cotidiano dos cidadãos na cidade. Problemas de mobilidade, gestão de resíduos, saneamento, moradia, poluição, infiltração do solo, são exemplos que fazem parte dos processos de urbanização.

Na busca por soluções e alternativas que melhorem a vida na cidade, surgem os conceitos de cidades inteligentes e sustentáveis. E a universidade, por suas características próprias, relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão possibilita unir forças, por meio de parcerias, com os gestores da cidade e a sociedade e trazer importantes contribuições para a transformação e implementação de projetos de cidades inteligentes e sustentáveis.

Tendo como objetivo destacar a importância da universidade para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis, o presente estudo buscou, a partir de uma revisão sistemática da literatura, responder a seguinte questão de pesquisa: quais são as contribuições da universidade para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis?

A intenção não foi esgotar o assunto, nem mesmo pontuar um resultado definitivo, haja vista a limitação deste estudo, mas apresentar uma amostra das contribuições da universidade sobre o tema. No quadro 1, são relacionados exemplos de como a universidade pode contribuir para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis, na visão dos autores da amostra de artigos selecionados. O quadro 2 apresenta um resumo dividido em sete temas principais: O campus como ambiente de testes ou prototipagem; Participação em projetos de cidades inteligentes; Realização de pesquisas baseadas na comunidade ou cidadãos; Estratégias de apoio a implementação de cidades inteligentes; Um ecossistema urbano que impacta os processos urbanos; Mobilidade urbana e; Resolução de problemas socioambientais.

A pesquisa demonstrou que a universidade possibilita diferentes abordagens de estudo, como aqueles que podem ser realizados, experimentados e testados dentro da própria universidade, tendo o campus como um protótipo da cidade. Verificou-se ser possível também, a presença da universidade para além dos seus portões, participando em projetos de cidades, apoiando a gestão municipal por meio de parcerias, compartilhando conhecimento técnico de seus pesquisadores e formando especialistas em soluções. No entanto, é possível perceber, que diferentes estratégias têm melhores resultados a partir da união dos diferentes interessados.



OBSERVADR





## REFERÊNCIAS

- ADDIE, J. P. D. *et al.* Perspectives on the 21st Century Urban University from Singapore – A viewpoint forum. **Cities**, v. 88, p. 252–260, 2019.
- ALBINO, V.; BERARDI, U.; DANGELICO, R. M. Smart cities: Definitions, dimensions, performance, and initiatives. **Journal of Urban Technology**, v. 22, n. 1, p. 3–21, 2015.
- AMPUDIA-RENUNCIO, M.; GUIRAO, B.; MOLINA-SANCHEZ, R. The impact of free-floating carsharing on sustainable cities: analysis of first experiences in Madrid with the university campus. **Sustainable Cities and Society**, v. 43, p. 462–475, 2018.
- ANTTILA, J.; JUSSILA, K. Universities and smart cities: the challenges to high quality. **Total Quality Management and Business Excellence**, v. 29, n. 9–10, p. 1058–1073, 2018.
- ARDITO, L. *et al.* The role of universities in the knowledge management of smart city projects. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 142, p. 312–321, 2019.
- BATTARRA, R. *et al.* Planning in the era of Information and Communication Technologies. Discussing the “label: Smart” in South-European cities with environmental and socio-economic challenges. **Cities**, v. 59, p. 1–7, 2016.
- BROHI, S. N.; BAMIAH, M.; BROHI, M. N. Big data in smart cities: A systematic mapping review. **Journal of Engineering Science and Technology**, v. 13, n. 7, p. 2246–2270, 2018.
- CENTOBELLI, P. *et al.* Exploration and exploitation in the development of more entrepreneurial universities: A twisting learning path model of ambidexterity. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 141, p. 172–194, 2019.
- CENTOBELLI, P.; CERCHIONE, R.; ESPOSITO, E. Knowledge management in startups: Systematic literature review and future research agenda. **Sustainability (Switzerland)**, v. 9, n. 3, p. 1–19, 2017.
- COHEN, B. Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability. **Technology in Society**, v. 28, n. 1–2, p. 63–80, 2006.
- CONKE, L. S.; FERREIRA, T. L. Urban metabolism: Measuring the city’s contribution to sustainable development. **Environmental Pollution**, v. 202, p. 146–152, 2015.
- COSTA, H. S. DE M. Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma contradição de Termos? **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 2, n. 55–71, p. 17, 1999.
- COUCLELIS, H. The construction of the digital city. **Environment and Planning B: Planning**



**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

and **Design**, v. 31, n. 1, p. 5–19, 2004.

DA SILVA, C. L.; FUGII, G. M.; SANTOYO, A. H. Proposta de um modelo de avaliação das ações do poder público municipal perante as políticas de gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil: um estudo aplicado ao município de Curitiba. **Urbe**, v. 9, n. 2, p. 276–292, 2017.

DAMERI, R. P.; NEGRE, E.; ROSENTHAL-SABROUX, C. Triple Helix in smart cities: A literature review about the vision of public bodies, universities, and private companies. **Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences**, v. 2016-March, p. 2974–2982, 2016.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The Triple Helix: University-Industry-Government Relations: a Laboratory for Knowledge Based Economic Development. **EASST Review**, v. 14, n. 1, p. 14–19, 1995.

FERNANDEZ-ANEZ, V.; FERNÁNDEZ-GÜELL, J. M.; GIFFINGER, R. Smart City implementation and discourses: An integrated conceptual model. The case of Vienna. **Cities**, v. 78, n. December 2017, p. 4–16, 2018.

FERRARIS, A.; BELYAEVA, Z.; BRESCIANI, S. The role of universities in the Smart City innovation: Multistakeholder integration and engagement perspectives. **Journal of Business Research**, n. December, p. 0–1, 2018.

FORTES, S. *et al.* The campus as a smart city: University of Málaga environmental, learning, and research approaches. **Sensors (Switzerland)**, v. 19, n. 6, 2019.

GONZÁLEZ DÍAZ, M. J. Competition for Universities - SB10mad “sustainable city: Rehabilitation as a tool” [Concurso de Universidades - SB10mad “ciudad sostenible: La rehabilitación como herramienta”]. **Informes de la Construcción**, v. 63, n. EXTRA, p. 125–141, 2011.

GRIMALDI, D.; FERNANDEZ, V. The alignment of University curricula with the building of a Smart City: A case study from Barcelona. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 123, p. 298–306, 2017.

HEPWORTH, M. E. Planning for the information city: the challenge and response. **Urban Studies**, v. 27, n. 4, p. 537–558, 1990.

HOLLANDS, R. G. Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial? **City**, v. 12, n. 3, p. 303–320, 2008.

KAZANTSEV, N.; ZAKHLEBIN, I. Measuring influence of internationalized universities on smart city development in terms of human capital and urban aspects. **Knowledge Management**



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

and **E-Learning**, v. 6, n. 4, p. 410–425, 2014.

KEELER, L. W. *et al.* Transferring sustainability solutions across contexts through city-university partnerships. **Sustainability (Switzerland)**, v. 10, n. 9, 2018.

KITCHIN, R. The real-time city? Big data and smart urbanism. **GeoJournal**, v. 79, n. 1, p. 1–14, 2014.

KOMNINOS, N. **The architecture of intelligent cities: Integrating human, collective and artificial intelligence to enhance knowledge and innovation.** IET Conference Publications. Anais...IEE, 2006. Disponível em: [https://digital-library.theiet.org/content/conferences/10.1049/cp\\_20060620](https://digital-library.theiet.org/content/conferences/10.1049/cp_20060620). Acesso em: 9 dez. 2019.

LEIGH, E. W. An Exploration of “Hyper-Local” Community-University Engagement in the Development of Smart Cities. **Equity and Excellence in Education**, v. 50, n. 4, p. 421–433, 2017.

LIU, C. The Tensions of University–City Relations in the Knowledge Society. **Education and Urban Society**, v. 51, n. 1, p. 120–143, 2019.

LÓPEZ, J. C.; VILLANUEVA, F. J. University and innovation towards smart cities [Universidad e innovación hacia la ciudad inteligente]. **Revista de Obras Públicas**, v. 161, n. 3550, p. 49–54, 2014.

MACKE, J. *et al.* Smart city and quality of life: Citizens’ perception in a Brazilian case study. **Journal of Cleaner Production**, v. 182, p. 717–726, 2018.

MACKE, J.; RUBIM SARATE, J. A.; DE ATAYDE MOSCHEN, S. Smart sustainable cities evaluation and sense of community. **Journal of Cleaner Production**, v. 239, 2019.

MARTIN, C. J.; EVANS, J.; KARVONEN, A. Smart and sustainable? Five tensions in the visions and practices of the smart-sustainable city in Europe and North America. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 133, n. July 2016, p. 269–278, 2018.

MULS, L. M. Desenvolvimento Local, Espaço e Território: O Conceito de Capital Social e a Importância da Formação de Redes entre Organismos e Instituições Locais. **Economia**, v. 9, n. 1, p. 1–21, 2008.

NAM, T.; PARDO, T. A. Smart city as urban innovation: Focusing on management, policy, and context. **ACM International Conference Proceeding Series**, p. 185–194, 2011.

NEMATCHOUA, M. *et al.* Evaluation of the potential of classic and electric bicycle commuting as an impetus for the transition towards environmentally sustainable cities: A case study of the university campuses in Liege, Belgium. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 119, 2020.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

PINTO, L. G. P.; ROMANO, R. R.; TOMOTO, M. A. From the university to smart cities - How engineers can construct better cities in BRIC's countries: A real case from smart campus FACENS. **Advances in Intelligent Systems and Computing**, v. 494, p. 347–354, 2017.

POPESCU, D. E. *et al.* Waste management strategy at a public university in smart city context. **Journal of Environmental Protection and Ecology**, v. 17, n. 3, p. 1011–1020, 2016.

RINALDI, C. *et al.* Universities and smart specialization strategy: From third mission to sustainable development co-creation. **International Journal of Sustainability in Higher Education**, v. 19, n. 1, p. 67–84, 2018.

ROTARIS, L.; DANIELIS, R. Commuting to college: The effectiveness and social efficiency of transportation demand management policies. **Transport Policy**, v. 44, p. 158–168, 2015.

SCHUURMAN, D. *et al.* Smart ideas for smart cities: Investigating crowdsourcing for generating and selecting ideas for ICT innovation in a city context. **Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research**, v. 7, n. 3, p. 49–62, 2012.

SHAY, E.; CAPLOW, S. Integrated traditional and applied education in a public US university: exploring sustainable cities and regions in classrooms and communities. **Journal of Environmental Studies and Sciences**, v. 7, n. 1, p. 121–126, 2017.

SOTOUDEH, M.; PEISSL, W. Integration of technical universities into the learning networks of sustainable cities. **WIT Transactions on Ecology and the Environment**, v. 129, p. 177–188, 2010.

VIITANEN, J.; KINGSTON, R. Smart cities and green growth: Outsourcing democratic and environmental resilience to the global technology sector. **Environment and Planning A**, v. 46, n. 4, p. 803–819, 2014.

VILLEGAS-CH, W.; PALACIOS-PACHECO, X.; LUJÁN-MORA, S. Application of a smart city model to a traditional university campus with a big data architecture: A sustainable smart campus. **Sustainability (Switzerland)**, v. 11, n. 10, 2019.

VIVAS NETO, D. C.; SANTOS, L. B.; NASCIMENTO, E. A. Universities and companies: A creative partnership in the building of sustainable cities. **WIT Transactions on Ecology and the Environment**, v. 179 VOLUME, p. 671–682, 2013.

ZAMORA-POLO, F.; SÁNCHEZ-MARTÍN, J. Teaching for a Better World. Sustainability and Sustainable Development Goals in the Construction of a Change-Maker University. **Sustainability**, v. 11, n. 15, p. 4224, 2019.



OBSERVADR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**AVALIAÇÃO DOS SITES UNIVERSITÁRIOS COMO MEIO DE INTERAÇÃO COM A SOCIEDADE**

**EVALUATION OF UNIVERSITY WEBSITES AS A MEANS OF INTERACTION WITH SOCIETY**

Marisa Olicéia da Rosa LANZARIN<sup>1</sup>, Gilson Ditzel SANTOS<sup>2</sup>,

**Resumo:**

O presente artigo tem por objetivo discutir os sites universitários como canais de interação com a sociedade. Para tanto, o estudo foi organizado de forma a destacar a importância da atuação da universidade junto a sociedade e como os sites universitários podem contribuir por meio da interação com os seus usuários. A partir das métricas de usabilidade propostas por Manzoor *et al.* (2019), que inclui navegação, organização, facilidade de uso (simplicidade), design (layout), comunicação e conteúdo, realizou-se uma revisão de literatura e com base nos estudos relacionados, foram adotados critérios de avaliação, específicos para este estudo. Dez sites universitários foram analisados manualmente, correspondentes a cinco universidades internacionais e cinco nacionais, segundo a classificação por territórios, do Ranking Universitário Mundial 2020, do *Times Higher Education* (THE). De acordo com o instrumento de avaliação aplicado, fica evidenciado o interesse das instituições em se fazerem conhecer para a sociedade e incluí-las em suas atividades, principalmente pesquisas. Conclui-se, portanto, que os sites universitários cumprem sua função, enquanto canais de interação, capazes de promover a relação entre as universidades e a comunidade interna e externa.

**Palavras-chave:** Site Universitário. Universidade. Sociedade.

**Abstract:**

This article aims to discuss university websites as channels of interaction with society. To this end, the study was organized in order to highlight the importance of the university's performance in society and how university sites can contribute through interaction with its users. From the usability metrics proposed by Manzoor *et al.* (2019), which includes navigation, organization, ease of use (simplicity), design (layout), communication and content, a literature review was carried out and based on the related studies, evaluation criteria were adopted, specific to this study. Ten university sites were analyzed manually, corresponding to five international and five national

1 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Campus Pato Branco; e-mail: [marisaoliceia@utfpr.edu.br](mailto:marisaoliceia@utfpr.edu.br)

2 Doutor em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (2009). Professor Titular da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Campus Pato Branco; e-mail: [ditzel@utfpr.edu.br](mailto:ditzel@utfpr.edu.br)



OBSERVADR





universities, according to the classification by territories, of the World University Ranking 2020, of the Times Higher Education (THE). According to the evaluation instrument applied, the institutions' interest in making themselves known to society and including them in their activities, especially research, is evident. It is concluded, therefore, that university websites fulfill their function, as channels of interaction, capable of promoting the relationship between universities and the internal and external community.

**Keywords:** University website. University. Society.

## INTRODUÇÃO

O acesso à informação por meio da rede de internet tem possibilitado às pessoas interagirem com o mundo todo. E acontecimentos que antes nem chegavam ao conhecimento de muitos, agora é possível acompanhar em tempo real. Surge então, um amplo campo de possibilidades “baseado nas tecnologias de informação e comunicações em uma comunidade mundial sem fronteiras” para que as diferentes organizações interajam com os interessados por seus produtos ou serviços ofertados (IACONO; DE ALMEIDA; NAGANO, 2011, p. 1504).

E, na medida que surgem novas tecnologias e a cultura digital evolui, as universidades, como organizações que possuem forte interação com o público interno e externo, também precisam evoluir e decidir quais tecnologias devem adotar para continuar funcionando de forma eficaz (BALUBAID, 2013), buscando a criação colaborativa de novos conhecimentos e o compartilhamento de informações acadêmicas (FORKOSH-BARUCH; HERSHKOVITZ, 2012). E assim como a maioria das organizações, também firmar suas marcas, promover seus cursos e atrair seus clientes-alvo (FOWLE; VASSAUX, 2017).

Neste sentido, o potencial interativo dos sites das universidades oferece novas oportunidades para a construção de relacionamentos (GORDON; BERHOW, 2009). Pois os sites são um meio primário pelo qual se pesquisa uma universidade para frequentar (SAICHAIE; MORPHEW, 2014), são o primeiro ponto de contato entre um estudante em potencial e o que todas as universidades têm a oferecer (SRIVASTAVA, 2019). Ora, as informações nos sites oficiais das universidades são acessíveis por vários interessados, alunos atuais e potenciais, ex-alunos, pais, educadores, filantropos, jornalistas e empregadores (BENNETT *et al.*, 2017). Eles são uma representação do que é a universidade e ajudam a construir a sua imagem pública, ao apresentar para o público, as atividades por ela desenvolvidas e consideradas mais relevantes. No entanto, alguns autores sugerem que, os sites transmitem uma mensagem consistente com propósitos particulares de educação e inconsistentes com aqueles vinculados a fins públicos (SAICHAIE; MORPHEW, 2014). Que apontam a educação como um estilo de vida, experiência e



OBSERVADR





transformação pessoal (ZHANG; O'HALLORAN, 2013).

Assim, os sites universitários tem sido objeto de estudo sob diferentes aspectos, como por exemplo, a facilidade de uso e a utilidade (SAGHAPOUR *et al.*, 2018), análise do conteúdo e das características, para ajudar desenvolvedores e educadores de design (HITE; RAILSBACK, 2010), identificação de diferenças e semelhanças culturais, com base nos critérios de organização e design gráfico (CALLAHAN, 2005), recursos dialógicos, um meio pelo qual os usuários têm a liberdade de fazer perguntas, expressar preocupações, elogiar ou reclamar (IBRAHIM; ADAM; DE HEER, 2015).

De fato, vários trabalhos argumentam a importância do site universitário, o que demonstra ser razoável compreender como as universidades se utilizam de seus sites para interagir com diferentes interessados, e se o conteúdo disponibilizado por elas, apresenta evidências de suas contribuições para o desenvolvimento das regiões. Em face ao exposto, o presente artigo tem por objetivo discutir os sites universitários como canais de interação com a sociedade. Para tanto, o estudo foi organizado de forma a destacar a importância da atuação da universidade junto a sociedade e como os sites universitários podem contribuir por meio da interação com os seus usuários.

A partir das métricas de usabilidade propostas por Manzoor *et al.*, (2019), que inclui navegação, organização, facilidade de uso (simplicidade), design (layout), comunicação e conteúdo, realizou-se uma revisão da literatura e com base nos estudos relacionados, foram adotados critérios de avaliação específicos para este estudo e elaborado um instrumento de avaliação. Dez sites universitários foram analisados manualmente, correspondentes a cinco universidade internacionais e cinco nacionais brasileiras, segundo a classificação por territórios, do Ranking Universitário Mundial 2020, do *Times Higher Education* (THE).

O estudo destaca a importância dos sites universitários como ferramenta tecnológica de interação com a sociedade e apresenta um panorama, mediante a variação da pontuação obtida entre um e outro site analisado, o que demonstra a possibilidade de implantação de ações de melhorias, por parte dos seus administradores. De acordo com o instrumento de avaliação utilizado, alguns dos sites universitários analisados neste estudo, estão mais completos em suas informações, no entanto, todos demonstram o interesse da instituição em se fazer conhecer para a sociedade e incluí-las em suas atividades, principalmente no que se refere às pesquisas. Considera-se, portanto, que os sites universitários cumprem sua função enquanto canais de interação capazes de inter-relacionar, as universidades e a comunidade interna e externa.

### **As universidades, sua interação com a sociedade e a importância dos sites universitários**

As universidades podem interagir de diversas formas com a sociedade e influir de forma natural



OBSERVADR





nos locais em que atuam. Isso acontece, principalmente, por sua relação, direta ou indireta, com diferentes interessados, no desempenho de suas atividades. Cujas características estão essencialmente voltadas ao ensino, pesquisa e extensão (PEREIRA, 2009).

A literatura tem demonstrado, que desde tempos imemoriais, as universidades e a sociedade coevoluíram, sustentando forças e pressões transformadoras, que moldariam as expectativas em relação à academia (RODRIGUES, 2011). Mesmo na atualidade, constantemente, a universidade vem sendo solicitada a fazer mais pelas cidades e regiões (ADDIE *et al.*, 2019). E discussões cada vez mais reforçam a necessidade do vínculo entre a produção social do conhecimento sustentável em relação à comunidade, a interculturalidade e a solução dos problemas de desigualdades, estarem no centro dos esforços das universidades (DIDRIKSSON, 2018).

Assim, visualizadas como fonte primária de novos conhecimentos científicos, passaram a desempenhar um papel mais central na contribuição para a inovação e, portanto, à competitividade e ao desenvolvimento econômico (MARTIN; ETZKOWITZ, 2000). Elas podem contribuir para conectar diferentes ramos industriais e empresarias que compõem as redes de relacionamentos. Constituem-se como atores estáveis e que podem operar independentemente de empresas ou preferências de todo o setor, sendo também capazes de adaptar suas atividades de ensino e pesquisa aos potenciais e demandas regionais coletivos (HAUGE; PINHEIRO; ZYZAK, 2018).

Nesta perspectiva, os sites universitários são uma representação do que é a universidade, pois eles ajudam a moldar a sua imagem pública e mostram aquilo que é mais importante das suas atividades. As informações em um site são acessíveis por vários interessados, alunos atuais e potenciais, ex-alunos, pais, educadores, filantropos, jornalistas e empregadores (BENNETT *et al.*, 2017). Diversos estudos tem demonstrado a importância de como as universidades se representam através do uso da linguagem em seus sites institucionais (HOANG; ROJAS-LIZANA, 2015) bem como, a comunicação da marca *on-line*, em termos de valores como ensino, pesquisa e responsabilidade social (CHAPLEO; DURÁN; DÍAZ, 2011).

Além disso, o site universitário tem sido utilizado como apoio ao processo de ensino-aprendizagem no ensino a distância (RODRÍGUEZ *et al.*, 2017) e uso do *e-learning*, sistemas que facilitam a comunicação e gerenciam o aprendizado mediante a disponibilização de materiais auxiliares para cursos presenciais tradicionais ou a distância (CHIU; WANG, 2008; HERSHKOVITZ; NACHMIAS, 2011).

Consoante ao supracitado, os sites das universidades desempenham um importante papel no relacionamento com a comunidade e principalmente na divulgação das atividades que promovem



OBSERVADR





ações de melhoria para as regiões onde elas estão estabelecidas. Eles são uma importante fonte de informação e uma ferramenta de comunicação entre a universidade e o público interno ou externo. Portanto, as universidades precisam atentar para o conteúdo do site e tratá-lo como um ativo valioso (ELSAYED, 2017).

E sua avaliação, mediante o uso de diferentes métodos e em diferentes estágios da interface do usuário possibilitam que problemas sejam identificados e sendo corrigidos, os sites se tornam cada vez melhores, o que facilita a interação da universidade com a sociedade (OKHOVATI; KARAMI; KHAJOU EI, 2017). À vista do exposto, a próxima seção apresenta a metodologia adotada neste estudo para atender o objetivo da pesquisa.

## METODOLOGIA

Em pesquisa publicada recentemente, Manzoor *et al.* (2019), a partir de uma extensa revisão de literatura, elaboraram uma métrica de usabilidade, e examinaram os principais sites de universidades, para verificar se esses sites eram capazes de atender aos requisitos dos alunos. Os autores avaliaram os sites de universidades do Canadá, dos Estados Unidos da América e da Europa.

A partir da lacuna identificada na revisão de literatura, e da aplicação do instrumento, os autores definiram seis categorias principais para a métrica de usabilidade, quais sejam: navegação, organização, facilidade de uso, design, comunicação e conteúdo. Para eles a aplicação das métricas de usabilidade que foi proposta, não apenas aumenta a usabilidade dos sites, mas o potencial de matrículas de estudantes na universidade. O estudo realizado pelos referidos autores, apresenta contribuições significativas para a pesquisa científica, na área de criação de websites universitários utilizáveis. Desta forma, a presente pesquisa se deu a partir da métrica de usabilidade de sites universitários por eles adotada, demonstrada no quadro 1, a seguir.

Quadro 1 - Métricas de usabilidade propostas por Manzoor *et al.* (2019)

Navegação: Avalie se o site de uma universidade contém as ferramentas de navegação básicas para ajudar o usuário, fornecendo uma estrutura de navegação fácil.	✓ Sem links quebrados; ✓ Nenhuma página órfã; ✓ Facilidade de busca interna.
Organização do site: Avalie a estrutura das informações do site para garantir que sejam divididas em grupos lógicos.	✓ Recurso Mapa do site; ✓ Menu de navegação principal.
Facilidades de uso: Descreva o esforço cognitivo	✓ Links ativos nas palavras: clique aqui, mais e link.



OBSERVADR





necessário para usar o site.	
Design: Descreva a apresentação visual das imagens do site de maneira apropriada.	✓ Apresentar imagens com a tag 'Alt'.
Comunicação: Descreva as informações básicas necessárias para se comunicar com uma universidade.	✓ Informações de contato; ✓ Suporte a idiomas estrangeiros.
Conteúdo: Avalie se o site contém as informações exigidas pelos usuários.	✓ Sobre a universidade/Sobre nós; ✓ Disponibilidade da página inicial; ✓ programas acadêmicos; ✓ Informações sobre bolsas de estudo/financiamento; ✓ Informações sobre admissões; ✓ Últimas notícias e eventos; ✓ Recurso de informações atualizadas; ✓ informações de pesquisa; ✓ Informações sobre empregos/emprego/vagas; ✓ Informações sobre ex-alunos; ✓ Informações sobre instruções (mapa da universidade, mapas do campus).

Fonte: traduzido e adaptado de Manzoor *et al.* (2019)

Isto posto, destaca-se que a abordagem metodológica adotada para a realização do presente estudo se deu mediante uma combinação de métodos qualitativos e quantitativos realizados em duas etapas. Na primeira etapa, foram analisados estudos sobre sites universitários, publicados a partir de janeiro de 2016, até junho de 2019. A análise do referido período se deu com a finalidade de identificar estudos, diferentes e a partir daqueles selecionados por Manzoor *et al.* (2019), quando da elaboração de sua métrica de usabilidade de sites universitários.

Para tanto realizou-se busca de artigos, na base de dados Scopus, mediante a seguinte combinação de palavras-chave na língua inglesa: (*Site\* OR Website\* OR Portal\* OR Webportal\**) AND (*“Higher Education” OR HEI OR Universit\**), nos campos título do artigo, tipo de documento: artigo e revisão, período de 2016 a julho de 2019, que resultou em 182 títulos. Após a leitura dos títulos, 33 artigos foram selecionados para a leitura dos resumos, destes foram selecionados 10 para a leitura completa e ao final 6 artigos foram eleitos para estudo em profundidade. A partir da seleção de artigos relacionados, os estudos foram comparados com as categorias propostas por Manzoor *et al.*, (2019), com a finalidade de verificar se haveria a necessidade de inclusão de novas categorias, que apresentassem outras contribuições para este estudo, conforme demonstra o quadro 2.



Quadro 2 - Comparação dos recursos de usabilidade propostos por Manzoor *et al.* (2019) com os novos estudos selecionados

Autores	Navegação	Organização	Facilidade de uso	Comunicação	Design	Conteúdo
(MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
(SAGHAPOUR <i>et al.</i> , 2018)	X	X	✓	X	X	X
(NAGPAL; MEHROTRA; BHATI, 2016)	✓	X	✓	X	X	X
(LAŽETIĆ, 2019)	X	✓	X	X	X	✓
(KIMMONS, 2017)	X	X	X	X	✓	X
(BENNETT <i>et al.</i> , 2017)	X	X	X	X	X	✓
(ARCEO, 2018)	X	X	X	✓	X	✓

Fonte: adaptado de Manzoor *et al.* (2019)

Após a análise de conteúdo dos artigos selecionados, novos critérios de análise foram adicionados, à algumas das categorias utilizadas para a avaliação dos sites universitários, conforme apresenta-se no quadro 3, a seguir.

Quadro 03 – Critérios de análise com inclusão de novos itens

Categoria	Critérios de análise para orientar a pesquisa	Códigos
Navegação	• Links quebrados (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	N1
	• Nenhuma página órfã (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	N1a
	• Trilha de navegação ( <i>bread crumb trail</i> ) (NAGPAL; MEHROTRA; BHATI, 2016)	N2



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

	• Mecanismo de pesquisa interno (NAGPAL; MEHROTRA; BHATI, 2016)	N3
Organização do site	• Recurso Mapa do site (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	O1
	• Menu de navegação principal (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	O2
	• Estrutura da página inicial (LAŽETIĆ, 2019): presença das informações separadas referente ao ensino, pesquisa e extensão. Ensino Pesquisa Extensão	O3a O3b O3c
Facilidades de uso	• Links ativos em palavras: "clique aqui", "mais" e "link". (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	F1
	• Rapidez para localizar as informações desejadas (NAGPAL; MEHROTRA; BHATI, 2016)	F2
Design	• Apresentar imagens com a tag 'Alt'. (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	D1
	• Titulação de quadros: cada quadro deve ter o título (KIMMONS, 2017)	D2
Comunicação	• Informações de contato (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	C1
	• Suporte a idiomas estrangeiros (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	C2
Conteúdo	• Sobre a universidade / Sobre nós (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	C01
	• Disponibilidade da página inicial (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	C02
	• Programas acadêmicos: programas universitários/departamentos/corpo docente ou equipe (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	C03
	• Informações sobre bolsas de estudo/financiamento (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	C04
	• Informações sobre admissões / futuros alunos (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019) (BENNETT <i>et al.</i> , 2017)	C05
	• Últimas notícias (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	C06a
	• Eventos (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	C06b
	• Recurso de informações atualizadas (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	C07
	• Informações de pesquisa (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	C08
	• Informações sobre empregos / emprego / vagas (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	C09
	• Informações sobre ex-alunos ou egressos ou alumni (MANZOOR <i>et al.</i> , 2019)	C10
• Páginas que descrevem a missão da universidade e sua declaração de visão; (BENNETT <i>et al.</i> , 2017)	C11	



OBSERVADR





	• Referência explícita na página inicial à expressão <i>University Social Responsibility</i> ou Responsabilidade Social da Universidade; (ARCEO, 2018)	C12
	• Divulgação de projetos que demonstram engajamento social (ARCEO, 2018)	C13
	• Divulgação de projetos de pesquisa que demonstram redução do impacto ambiental e economia de recursos (ARCEO, 2018)	C14

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos estudos de Manzoor *et al.* (2019) e nos artigos selecionados

Na segunda etapa, realizou-se análise, mediante o acesso a cada site, de dez universidades, com base no Ranking Universitário Mundial 2020, do *Times Higher Education* (WAKKEE *et al.*, 2019). Seguindo a classificação por territórios, foram selecionadas, cinco universidades internacionais e cinco brasileiras, conforme, apresentado no quadro 4.

Quadro 4 – Endereços dos sites universitários analisados e suas respectivas universidades

Endereço oficial do site	Universidade	Sigla
<a href="http://www.ox.ac.uk/">http://www.ox.ac.uk/</a>	Universidade de Oxford	OX
<a href="https://www.caltech.edu/">https://www.caltech.edu/</a>	Instituto de Tecnologia da Califórnia	Caltech
<a href="https://www.en.uni-muenchen.de/index.html">https://www.en.uni-muenchen.de/index.html</a>	LMU Munich	LMU
<a href="https://www.unimelb.edu.au/">https://www.unimelb.edu.au/</a>	Universidade de Melbourne	Unimelb
<a href="https://www.wur.nl/en.htm">https://www.wur.nl/en.htm</a>	Universidade de Wageningen & Pesquisa	WUR
<a href="https://www5.usp.br/">https://www5.usp.br/</a>	Universidade de São Paulo	USP
<a href="https://www.unicamp.br/unicamp/">https://www.unicamp.br/unicamp/</a>	Universidade de Campinas	Unicamp
<a href="https://ufmg.br/">https://ufmg.br/</a>	Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG
<a href="http://www.ufrgs.br">www.ufrgs.br</a>	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS
<a href="https://ufsc.br/">https://ufsc.br/</a>	Universidade Federal de Santa Catarina	UFSC

Fonte: Elaborado pelos autores

A aplicação do instrumento de avaliação foi concentrada, principalmente, na página inicial ou *home*, por ser este o primeiro contato do usuário com o site universitário (HOANG; ROJAS-LIZANA, 2015). Sendo que a análise de cada um dos sites, se deu por meio de acesso via internet, aos seus sites oficiais, no final do mês de setembro de 2019.

Para facilitar a pesquisa, cada critério recebeu um código, conforme demonstrado no quadro 3. Foi então, atribuída pontuação 1 (um), para cada um dos critérios examinados, das métricas de usabilidade, correspondentes à disponibilidade desse recurso no site. No entanto, para dois recursos, links quebrados (N1) e páginas órfãs (N1a), para receber a pontuação 1, tal item não deveria conter no site (MANZOOR *et al.*, 2019).



OBSERVADR





## ANÁLISES E DISCUSSÕES

Apresenta-se a seguir, os resultados obtidos na avaliação dos sites universitários selecionados, mediante a aplicação dos critérios de análises adotados para este estudo, bem como as pontuações obtidas em cada um dos critérios e algumas das variações verificadas mediante a comparação dos sites das universidades internacionais com as nacionais brasileiras pesquisadas.

Inicialmente, destacam-se duas dificuldades encontradas, durante a análise dos sites. Sendo que, a principal delas foi no site da alemã, Universidade de Wageningen & Pesquisa, em que o uso de *cookies*, atrapalhou bastante a consulta, pois embora houvesse o aceite, verificou-se um bloqueio do acesso, ou seja, a cada novo clique ou atualização da página foi necessário um novo aceite de uso de *cookies*, o que dificultou bastante a busca de informações.

A segunda maior dificuldade, foi encontrada no site da brasileira, Universidade Federal de Santa Catarina. A partir do primeiro acesso, conforme se clicava em algum link, não foi possível retornar para a página inicial, nem mesmo clicando na logomarca, fato percebido nos demais sites universitários pesquisados. Por exemplo: ao clicar em uma notícia, o site redirecionou para a página de notícias, na mesma aba, mas ao desejar retornar para a página inicial, foi necessário digitar novamente o endereço no navegador, ou seja, perdeu-se a página inicial.

Em linhas gerais o estudo demonstrou a importância do site universitário na interação com a sociedade e divulgação de ações específicas. O quadro 5, apresenta o instrumento de avaliação e a pontuação dos critérios definidos para esta análise de cada um dos sites analisados.

Quadro 5 – Instrumento de avaliação com a pontuação dos sites universitários analisados

Códigos dos critérios de análises	Universidades e suas pontuações em cada um dos critérios de análises									
	OX	Caltech	LMU	Unimelb	WUR	USP	Unicamp	UFMG	UFRGS	UFSC
N1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N1a	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N2	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0
N3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
O1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1
O2	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
O3a	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1



O3b	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0
O3c	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
F1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
F2	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0
D1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
D2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
C1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
C2	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1
C01	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
C02	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
C03	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
C04	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0
C05	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
C06a	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
C06b	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1
C07	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0
C08	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
C09	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1
C10	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1
C11	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1
C12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C13	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
C14	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1

Fonte: Elaborado pelos autores

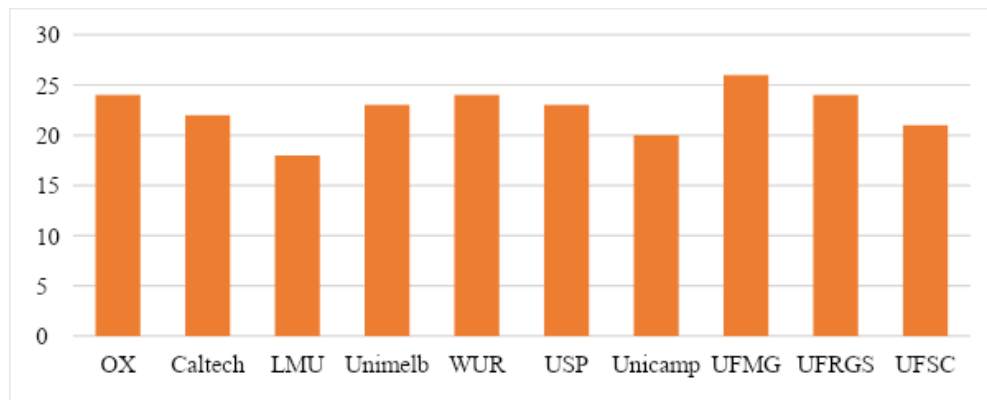
E para que seja possível uma visão global, a pontuação total obtida por cada uma das universidades em seus sites, está representada graficamente na figura 1 e a pontuação de cada critério de análise utilizado em perspectiva comparativa aos sites universitários internacionais e nacionais está demonstrada na figura 2.

Figura 1 – Variação da pontuação total obtida pelos sites universitários



OBSERVADR

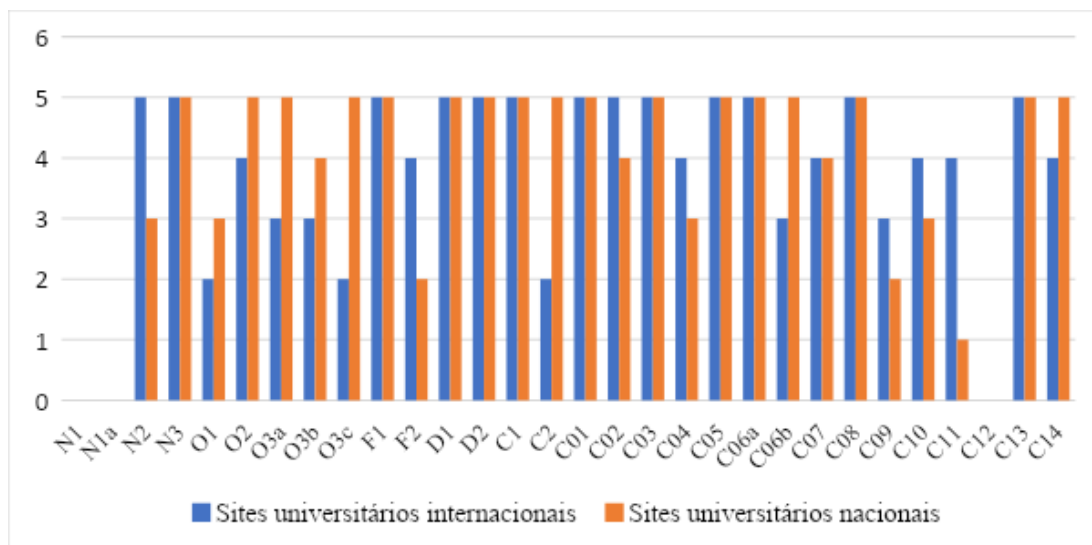




Fonte: Elaborado pelos autores

Na figura 1, é possível perceber a variação da pontuação obtida pelos sites universitários de cada universidade. Para um site obter a pontuação total dos itens deveria atingir o número 30. No entanto a pontuação total obtida por cada um dos 10 sites universitário analisados foi a seguinte: Universidade de Oxford (24), Instituto de Tecnologia da Califórnia (22), LMU Munich (18), Universidade de Melbourne (23), Universidade de Wageningen & Pesquisa (24), Universidade de São Paulo (23), Universidade de Campinas (20), Universidade Federal de Minas Gerais (26), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (24) e Universidade Federal de Santa Catarina (21).

Figura 2 – Pontuação de cada critério de análise utilizado em perspectiva comparativa aos sites universitários internacionais e nacionais



OBSERVADR



Fonte: Elaborado pelos autores

Na figura 2, nota-se que nenhum dos sites obteve pontuação nos itens N1: links quebrados e N1a: nenhuma página órfã. O que pode significar problemas técnicos que podem ser resolvidos pelos administradores do site, assim que forem detectados. No entanto, principalmente nos casos de links quebrados, pode não ser facilmente percebido por seus administradores e estes podem depender ou de um sistema adequado de rastreamento destes problemas ou da colaboração dos usuários externos, que informem tais dificuldades.

Outro item em que nenhum dos sites universitários recebeu pontuação, se refere a referência explícita, na página inicial, à expressão *University Social Responsibility* ou Responsabilidade Social da Universidade (ARCEO, 2018), o que não significa que a universidade não realiza atividades voltadas a responsabilidade social, pois isto está implícito nas divulgações de suas atividades, como por exemplo a Unicamp, que disponibiliza uma aba denominada “Relações com a sociedade”, e a Universidade de Oxford que possui uma aba denominada, *Public Engagement with Research*.

Ao comparar os sites internacionais com os nacionais verifica-se que a maioria deles atendem todos os itens de forma igual, e que outros são atendidos em sua totalidade somente pelas internacionais, por exemplo o item N2: trilha de navegação e C02: disponibilidade da página inicial. Outros itens são atendidos, em sua totalidade somente pelos sites universitários nacionais, por exemplo, O3a e O3c: em que a estrutura da página inicial é apresentada com destaques para informações, separadas em ensino, pesquisa e extensão, conforme a figura 3.

Figura 3 – Recorte com exemplo de estrutura da página inicial



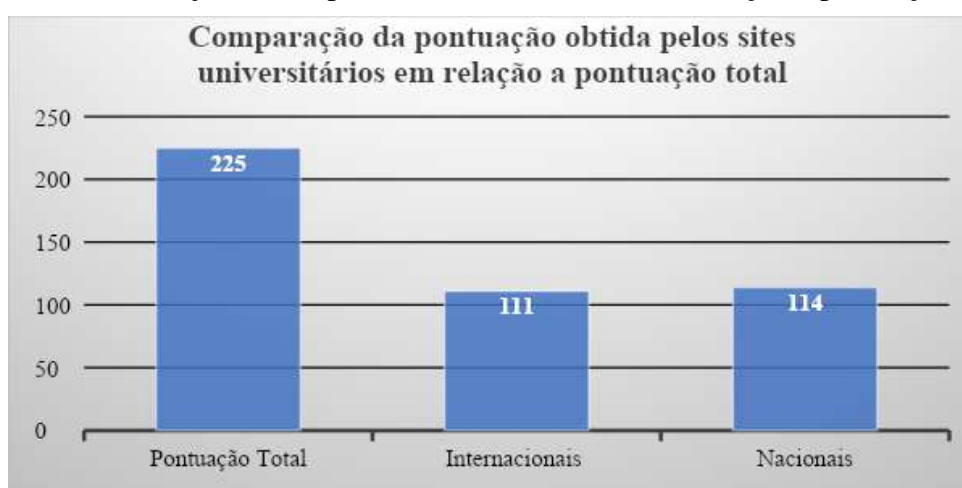
Fonte: USP (2019)

Embora os sites universitários tenham pontuado na maioria dos itens analisados, se comparados



com a pontuação total que deveria ser de 300 e sendo que estes obtiveram uma pontuação total de 225 pontos, é possível perceber a necessidade de melhorias. A diferença fica ainda mais perceptível se forem observados os grupos separados em sites internacionais e nacionais, conforme pode ser observado no gráfico a seguir (figura 4).

Figura 4 – Pontuação obtida pelos sites universitários em relação a pontuação geral



Fonte: Elaborado pelos autores

Ainda que, cada uma das categorias analisadas tenha sua devida importância para a interação entre universidade e usuários do site, a categoria conteúdo é aquela que remete ao entendimento da importância acerca da participação da sociedade nas atividades desenvolvidas pela universidade, e vice-versa, pois quanto maior for a pontuação obtida em cada uma dos critérios de análise (C01 ao C14) maior é a interação entre ambas, tornando os sites universitários mais eficientes e mais apropriadas aos anseios/necessidades da sociedade.

A categoria conteúdo do site é aquela que demonstra, quem é, onde está, como trabalha, quais programas e cursos oferece, sua missão, visão e tudo aquilo que a sociedade busca para ingressar, participar e interagir com uma universidade, conforme cada um dos critérios analisados (C01 à C14). É o conteúdo que demonstra que o site universitário pode ser uma ferramenta importante na interação entre a universidade e a sociedade. No entanto, as informações ali disponibilizadas também precisam atender as demais categorias, pois não basta atender aos critérios de conteúdo se as demais categorias inviabilizam a interação e a utilização adequada do site universitário.

Desta forma, aos administradores do site, cabe estarem sempre atentos à cada uma das categorias, bem como aos critérios de análise, para sempre que possível, implantar ações de melhorias aos sites das universidades. Como contribuição deste estudo, sugere-se aos mesmos a aplicação



periódica do Instrumento de Avaliação (Quadro 5), aqui sugerido, nos sites universitários de sua responsabilidade, pois o mesmo possibilita a identificação de possíveis falhas que podem passar despercebidas, mas que impactam na interação com usuários internos e externos à universidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo discutir os sites universitários como canais de interação com a sociedade. O estudo apresentou contribuições para o melhor entendimento das diversas atuações das universidades junto a sociedade, por suas características próprias de indissociabilidade das suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Relacionou a importância dos sites universitários para a divulgação de tais atividades, e as possibilidades de interação que esta ferramenta tecnológica pode proporcionar, com seus usuários internos e externos à universidade.

Foram apresentados alguns estudos relacionados aos sites universitários e as diversas contribuições para a relação universidade e sociedade. A partir do estudo de Manzoor *et al.* (2019) e suas métricas de usabilidade, elaboramos um instrumento para avaliação de sites universitários, inserindo novos critérios de análises, a partir da revisão de literatura e dos estudos relacionados, a fim de cumprir com o objetivo proposto neste artigo. Posteriormente, foram selecionadas cinco universidades, segundo a classificação por territórios, pelo Ranking Universitário Mundial 2020, do *Times Higher Education (THE)* e cinco universidades brasileiras (quadro 04), para a aplicação do instrumento de avaliação (quadro 5). Na sequência foi realizada análise manual, mediante o acesso a cada site, das dez universidades selecionadas.

O estudo demonstrou que o site universitário pode ser uma ferramenta importante na relação entre a universidade e a sociedade, pois as informações ali disponibilizadas cumprem o papel de divulgação de suas atividades. Embora a variação da pontuação entre um e outro site, tenha sido pequena, é possível implantar ações de melhorias, por parte dos administradores dos sites. Ao comparar os sites universitários internacionais e nacionais verifica-se pouca diferença entre eles, pois todos eles deixaram de atender algum item. O estudo apresentou ainda outras contribuições, ao apontar algumas dificuldades pontuais, além dos itens analisados, como por exemplo: a mensagem do uso de cookies, que fica constantemente aparecendo na tela, bloqueando o acesso as informações desejadas e a impossibilidade de retorno à página inicial ou home, fazendo com que o usuário do site se perca em sua busca.

Em linhas gerais o estudo demonstrou a importância do site universitário na interação com



OBSERVADR







sociedade e divulgação de ações específicas. Alguns sites universitários estão mais completos em suas informações. E todos os que foram analisados neste estudo, demonstram forte interesse da instituição em se fazer conhecer para a sociedade e incluí-las em suas atividades, principalmente de pesquisas. Ademais, alguns sites universitários vão além da informação neles disponibilizadas e divulgam links de acesso a outras fontes de acesso, como web rádio ao vivo e canais no Youtube. Essas tecnologias possibilitam acompanhamento dos acontecimentos em áudio e vídeo, em tempo real ou podem ser vistos em outro momento acessando as gravações.

Nesta perspectiva, fica evidenciado que os objetivos propostos para este estudo, embora de forma bastante suscinta, foram alcançados. Ao que se refere aos sites universitários, estes cumprem sua função enquanto canais de interação capazes de inter-relacionar, as universidades e a comunidade interna e externa, possibilitando o fortalecimento do desenvolvimento das regiões, na qual as universidades estão inseridas.

Como encaminhamentos, para uma agenda futura, sugere-se um estudo mais aprofundado sob a ótica de gestão dos sites universitários, como a verificação de quem são os seus administradores, se há a contratação de profissionais especializados ou empresas específicas para administração do site. Sugere-se ainda, a utilização de mecanismos automatizados, como aplicativos e programas específicos, o que agiliza e facilita a identificação de problemas específicos relacionados aos sites.

## REFERÊNCIAS

ADDIE, J. P. D. *et al.* Perspectives on the 21st Century Urban University from Singapore – A viewpoint forum. **Cities**, v. 88, p. 252–260, 2019.

ARCEO, A. The Identity of University Social Responsibility on the Websites of the Universities of the Autonomous Region of Madrid (Spain) and the State of Puebla (Mexico), As a Tool of Grassroots Public Diplomacy. **American Behavioral Scientist**, v. 62, n. 3, p. 391–399, 2018.

BALUBAID, M. A. Using Web 2.0 Technology to Enhance Knowledge Sharing in an Academic Department. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, v. 102, p. 406–420, 2013.



OBSERVADR





BENNETT, D. *et al.* How do research-intensive universities portray employability strategies? A review of their websites. **Australian Journal of Career Development**, v. 26, n. 2, p. 52–61, 2017.

CALLAHAN, E. Cultural similarities and differences in the design of university websites. **Journal of Computer-Mediated Communication**, v. 11, n. 1, p. 239–273, 2005.

CHAPLEO, C.; DURÁN, M. V. C.; DÍAZ, A. C. Do UK universities communicate their brands effectively through their websites? **Journal of Marketing for Higher Education**, v. 21, n. 1, p. 25–46, 2011.

CHIU, C. M.; WANG, E. T. G. Understanding Web-based learning continuance intention: The role of subjective task value. **Information and Management**, v. 45, n. 3, p. 194–201, 2008.

DIDRIKSSON; A. De la conciencia crítica a la producción de un conocimiento sustentable y de bien social: entre La Habana (1996) y Cartagena (2008) a Córdoba (2018), el debate sobre la Universidad en América Latina y el Caribe. In: SUASNÁBAR, C. *et al.* (coord.). **Balance y desafíos hacia la CRES 2018**. Cuaderno I - Aportes para pensar la universidad Latinoamericana. CRES, 2018. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IEC - CONADU, CLACSO, 2018.

ELSAYED, A. M. Web content strategy in higher education institutions: The case of King Abdulaziz University. **Information Development**, v. 33, n. 5, p. 479–494, 2017.

FORKOSH-BARUCH, A.; HERSHKOVITZ, A. A case study of Israeli higher-education institutes sharing scholarly information with the community via social networks. **Internet and Higher Education**, v. 15, n. 1, p. 58–68, 2012.

FOWLE, M.; VASSAUX, C. Entrepreneurial universities, their reputations and their websites: An online content analysis. Proceedings of the European Conference on Innovation and Entrepreneurship, **ECIE**. Anais. Newcastle Business School, United Kingdom: 2017. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85054074354&partnerID=40&md5=d06a839c0f295c7501bf908cc6c19e19>. Acesso em: 24. set. 2019.

GORDON, J.; BERHOW, S. University websites and dialogic features for building relationships with potential students. **Public Relations Review**, v. 35, n. 2, p. 150–152, 2009.

HAUGE, E. S.; PINHEIRO, R. M.; ZYZAK, B. Knowledge bases and regional development: collaborations between higher education and cultural creative industries. **International Journal**



OBSERVADR





of **Cultural Policy**, v. 24, n. 4, p. 485–503, 2018.

HERSHKOVITZ, A.; NACHMIAS, R. Online persistence in higher education web-supported courses. **Internet and Higher Education**, v. 14, n. 2, p. 98–106, 2011.

HITE, N. G.; RAILSBACK, B. Analysis of the content and characteristics of university websites with implications for web designers and educators. **Journal of Computer Information Systems**, v. 51, n. 1, p. 107–113, 2010.

HOANG, T. V. Y.; ROJAS-LIZANA, I. Promotional discourse in the websites of two australian universities: A discourse analytic approach. **Cogent Education**, v. 2, n. 1, p. 1–19, 2015.

IACONO, A.; DE ALMEIDA, C. A. S.; NAGANO, M. S. Interação e cooperação de empresas incubadas de base tecnológica: Uma análise diante do novo paradigma de inovação. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1485–1516, 2011.

IBRAHIM, M.; ADAM, D. R.; DE HEER, F. Interrogation of dialogic potential of university websites in Ghana. **Information Development**, v. 31, n. 2, p. 123–134, 2015.

KIMMONS, R. Open to all? Nationwide evaluation of high-priority web accessibility considerations among higher education websites. **Journal of Computing in Higher Education**, v. 29, n. 3, p. 434–450, 2017.

LAŽETIĆ, P. Students and university websites—consumers of corporate brands or novices in the academic community? **Higher Education**, v. 77, n. 6, p. 995–1013, 2019.

MANZOOR, M. *et al.* Methodological investigation for enhancing the usability of university websites. **Journal of Ambient Intelligence and Humanized Computing**, v. 10, n. 2, p. 531–549, 2019.

MARTIN, B. R.; ETZKOWITZ, H. The origin and evolution of the university species. **Science and Technology Policy Research (SPRU), Electronic Working Paper Series, Sussex University**, n. 59, p. 1–25, 2000.

NAGPAL, R.; MEHROTRA, D.; BHATIA, P. K. Usability evaluation of website using combined weighted method: fuzzy AHP and entropy approach. **International Journal of Systems Assurance Engineering and Management**, v. 7, n. 4, p. 408–417, 2016.

OKHOVATI, M.; KARAMI, F.; KHAJOUEI, R. Exploring the usability of the central library websites of medical sciences universities. **Journal of Librarianship and Information Science**,



OBSERVADR





v. 49, n. 3, p. 246–255, 2017.

PEREIRA, E. M. DE A. A universidade da modernidade nos tempos atuais. Avaliação: **Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 14, n. 1, p. 29–52, 2009.

RANKING THE WORLD UNIVERSITY RANKING. **Elsevier**. Disponível em: <https://www.timeshighereducation.com/news/world-university-rankings-2020-results-announced>. Acesso em: 24. set. 2019.

RODRIGUES, C. Universities, the second academic revolution and regional development: A tale (solely) made of “techvalleys”? **European Planning Studies**, v. 19, n. 2, p. 179–194, 2011.

RODRÍGUEZ, G. *et al.* A framework for improving web accessibility and usability of Open Course Ware sites. **Computers and Education**, v. 109, p. 197–215, 2017.

SAGHAPOUR, M. *et al.* An empirical investigation of campus portal usage. **Education and Information Technologies**, v. 23, n. 2, p. 777–795, 2018.

SAICHAIE, K.; MORPHEW, C. C. What college and university websites reveal about the purposes of higher education. **Journal of Higher Education**, v. 85, n. 4, p. 499–530, 2014.

SRIVASTAVA, A. The construction of knowledge on “quality” in higher education: A study of universities’ websites in India. **Education Policy Analysis Archives**, v. 27, p. 99, 2019.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Disponível em: <https://www5.usp.br/>. Acesso em: 24. set. 2019.

WAKKEE, I. *et al.* The university’s role in sustainable development: Activating entrepreneurial scholars as agents of change. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 141, n. November 2018, p. 195–205, 2019.

ZHANG, Y.; O’HALLORAN, K. L. “Toward a global knowledge enterprise”: University websites as portals to the ongoing marketization of higher education. **Critical Discourse Studies**, v. 10, n. 4, p. 468–485, 2013.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS

### TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O MODELO ZONA FRANCA DE MANAUS E A 4ª REVOLUÇÃO INDUSTRIAL

#### THEORIES OF REGIONAL DEVELOPMENT:

#### THE MANAUS FREE ZONE MODEL AND THE 4TH INDUSTRIAL REVOLUTION

Michele Lins Aracaty e SILVA<sup>1</sup>, Marcílio Lima de OLIVEIRA<sup>2</sup>, Mauro Maurício Barbosa LUCAS<sup>3</sup>,

#### Resumo:

Levando-se em consideração desde sua idealização, ampliação e reformulação, o modelo Zona Franca de Manaus (ZFM) já passou por pelo menos cinco fases se analisado com base nas Teorias do Desenvolvimento Regional. Estas por sua vez, foram moldadas levando-se em consideração as transformações econômicas mundiais e se reestruturaram formando assim três grupos de teorias com características distintas. Para efeito didático, este trabalho terá como base o terceiro grupo de Teorias de Desenvolvimento Regional sendo estas: Distritos Industriais, Organização Industrial, Retornos Crescentes, Diamante de Porter e Ambiente Inovador com o objetivo de explicar o modelo ZFM. Além disso, a disseminação de um novo paradigma industrial também será abordado neste trabalho, trata-se da 4ª Revolução Industrial ou Indústria 4.0. Para tanto, temos como objetivo analisar o modelo ZFM na 4ª Revolução industrial, baseando-se nas teorias do desenvolvimento regional, o estudo também procura de forma sintética, caracterizar este modelo, bem com denotar as principais características dessas teorias. Enaltece o conceito de 4ª Revolução Industrial e por fim, apresenta uma concepção do modelo dentro desse novo paradigma. Assim sendo, foi feito um estudo bibliográfico e documental com o uso do método descritivo e explicativo com o objetivo de alcançar os objetivos propostos. Quanto a esta concepção, pode-se dizer que já é notório a adequação das indústrias do Polo Industrial de Manaus (PIM) dentro desse novo conceito de 4ª Revolução Industrial ou Indústria 4.0.

**Palavras-Chave:** Zona Franca de Manaus. Teorias do Desenvolvimento Regional. 4ª Revolução Industrial.

1 Doutora em Desenvolvimento Regional (UNISC). Economista (UFAM). Docente do Departamento de Economia e Análise da FES/ UFAM; e-mail: [michelearacaty@yahoo.com.br](mailto:michelearacaty@yahoo.com.br)

2 Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio na Unioeste/Toledo; e-mail: [marcilio.li2@hotmail.com](mailto:marcilio.li2@hotmail.com)

3 Discente do Curso de Ciências Econômicas (UFAM); e-mail: [mauricio\\_barbosa15@hotmail.com](mailto:mauricio_barbosa15@hotmail.com)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## Abstract:

Taking into consideration since its idealization, expansion and reformulation, the Manaus Free Trade Zone (ZFM) model has already gone through at least five phases if analyzed based on Regional Development Theories. These, in turn, have been shaped by taking into consideration the world economic transformations and have been restructured, thus forming three groups of theories with distinct characteristics. For didactic purposes, this work will be based on the third group of Regional Development Theories: Industrial Districts, Industrial Organization, Growing Returns, Porter Diamond and Innovative Environment with the objective of explaining the ZFM model. In addition, the dissemination of a new industrial paradigm will also be addressed in this work, the 4th Industrial Revolution or Industry 4.0. To this end, we aim to analyze the ZFM model in the 4th Industrial Revolution, based on the theories of regional development, the study also seeks to characterize this model, as well as denote the main characteristics of these theories. It praises the concept of the 4th Industrial Revolution and finally presents a conception of the model within this new paradigm. Thus, a bibliographic and documentary study was made using the descriptive and explanatory method in order to achieve the proposed objectives. As for this conception, it can be said that the adequacy of the industries of the Industrial Pole of Manaus (PIM) within this new concept of 4th Industrial Revolution or Industry 4.0 is already evident.

**Keywords:** Manaus Free Trade Zone. Theories of Regional Development. 4th Industrial Revolution.

## INTRODUÇÃO

O dinamismo da globalização e dos novos paradigmas tecnológicos acarretaram mudanças significativas na economia, nas firmas, nos governos, nos indivíduos e conseqüentemente nas políticas e nos modelos do desenvolvimento regional.

Foi a partir dessas modificações que pôde-se observar a distinção de três grupos de teorias, o primeiro, são as teorias mais tradicionais, datado até meados do século passado, aponta na definição da localização ótima da produção o mecanismo para minimizar custos e maximizar lucros; o segundo grupo, focado nas interligações setoriais e as economias de aglomeração como fatores determinantes da localização e do desenvolvimento da região (Teorias como a Polo de Crescimento, Causação Circular Cumulativa, Efeitos para frente e para trás e a Teoria da Base Exportadora são as que compõem este agregado), que serviram de base para a criação de políticas de desenvolvimento regional.

O terceiro grupo, teve a sua criação a partir dos anos 80, conforme discrimina Fochezatto (2010) em seus estudos. Para ele, as Externalidades Dinâmicas, Tecnologia e Inovação e Competitividade são os fatores característicos para esta terceira fase. Esta fase tem como principais autores: Piore



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

e Sabel, com a Teoria dos Distritos Industriais; Storper e Scott, com a Organização Industrial; Krugman, com Retornos Crescentes; Porter, com o Diamante de Porter e os Ambientes Inovadores.

Advindo de uma política de desenvolvimento regional, o modelo Zona Franca de Manaus (ZFM), constitui uma das principais ações do governo na região amazônica, pois, proporcionou por meio de sua formalização uma associação produtiva e social da região com o restante do país.

Criado em 1957, o modelo compreende três eixos econômicos: o comercial, industrial e agropecuário, tendo o Polo Industrial de Manaus (PIM) como sua base sustentadora e um peso econômico de 80% do PIB do Estado do Amazonas. Levando-se em consideração toda a sua história e relevância, questão a definir é como as teorias do desenvolvimento regional que compõe o terceiro grupo são inseridas no modelo ZFM contribuindo para prepará-lo para a chegada da industrial 4.0?

Para isso, de forma geral, este trabalho tem como objetivo analisar o modelo ZFM na 4ª Revolução industrial, baseando-se nas teorias do desenvolvimento regional, o estudo também procura de forma sintética, caracterizar este modelo, bem com denotar as principais características dessas teorias. Enaltece o conceito de 4ª Revolução Industrial e por fim, apresenta uma concepção do modelo dentro desse novo paradigma.

Quanto ao modelo ZFM, levando em conta desde sua idealização e toda sua trajetória, torna-se mais do que nunca o modelo ou a política mais importante que o governo desempenhou na região norte, e se não prorrogado, teremos até 2073, um modelo de desenvolvimento significativo, apresentando empresas com alto grau de inovação em sua produtividade e em suas estruturas institucionais e organizacionais, capazes de competir com qualquer outra região do país e com o mercado exterior.

Assim, este artigo está dividido da seguinte forma: Introdução, Referencial Teórico, Metodologia, Considerações Finais e Referências.

## Teorias do Desenvolvimento Regional

Foi a partir da Segunda Guerra Mundial que a dinâmica regional ganhou prestígio. Apesar das compreensões de Rostow, já se havia a noção de que ao tratar sobre o desenvolvimento de um país era preciso ter em mente que isto não aconteceria de forma integral e nem simultânea, concepção esta ministrada por Perroux.



OBSERVADR





Como discorrem Oliveira e Lima (2003), sinteticamente, conceituar desenvolvimento regional é partir da ideia do desenvolvimento de uma região particular, proporcionada por uma força matriz exógena – a industrialização. Como ilustra Costa (2007) *apud* Fochezatto (2010), “[...], desenvolvimento e desenvolvimento regional são apenas uma e a mesma coisa: todo desenvolvimento tem de ser desenvolvimento regional”.

As constantes modificações na sociedade e na estrutura econômica fizeram com que as teorias do desenvolvimento regional também se transformassem, formando assim três grupos com períodos e características distintas.

**Figura 1** – Evolução das Teorias do Desenvolvimento Regional

GRUPOS	TEMAS CARACTERÍSTICOS	AUTORES E CONTRIBUIÇÕES
PRIMEIRO GRUPO	Distância e Área Custos de transporte	<ul style="list-style-type: none"><li>• Von Thünen: O Estado Isolado</li><li>• Weber: Teoria da Localização de Indústrias</li><li>• Christaller: Os Lugares Centrais</li><li>• Lösch: A Ordem Espacial da Economia</li><li>• Isard: Localização e Economia Espacial</li></ul>
SEGUNDO GRUPO	Interligações Setoriais Economias de Aglomeração	<ul style="list-style-type: none"><li>• Perroux: Polos de Crescimento</li><li>• Myrdal: Causação Circular Cumulativa</li><li>• Hirschman: Efeitos para frente e para trás</li><li>• North: Teoria da Base Exportadora</li></ul>
TERCEIRO GRUPO	Externalidades Dinâmicas Tecnologia e Inovação de Competitividade	<ul style="list-style-type: none"><li>• Piore e Sabel: Distritos Industriais</li><li>• Storper e Scott: Organização Industrial</li><li>• Krugman: Retornos Crescentes</li><li>• Porter: Diamante de Porter.</li><li>• GREMI: Ambientes Inovadores</li></ul>

**Fonte:** Fochezatto, 2010. (Adaptado)

Em síntese, o primeiro grupo, que vai até meados do século XX, leva em consideração dois aspectos importantes: a distância e a área. Para esse grupo, o importante é minimizar os custos de transporte e maximizar o lucro por meio da determinação de modelos de localização ótima da produção. São as teorias mais simples da concorrência espacial, configurando-se como teorias tradicionais do desenvolvimento regional. A concentração e a aglomeração das firmas são referências nesse modelo, no entanto, para Fochezatto (2010), essas teorias são incapazes de absorver os mecanismos de concentração econômica em determinada região.

Enfatizando as interligações setoriais e as economias de aglomeração, temos o segundo grupo de concepções. Compreendo o período que vai até os anos 80, defendem as interdependências setoriais como fator de localização e desenvolvimento da região. Perroux, com a teoria dos Polos de Crescimento; Myrdal, com Causação Circular Cumulativa e Hirschman com a teoria dos Efeitos de Encadeamento para trás e para frente e North com a teoria da base exportadora são os principais autores que circundam esse grupo. E foi a partir dessas ideias que as políticas (federais e estaduais) de desenvolvimento regional foram embasadas.





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Os anos 80 marcam a composição de um terceiro grupo de teorias, que baseado na incorporação de externalidades do tipo marshallianas, procuram demonstrar que a aglomeração industrial de empresas que atuam em cooperação gera vantagens positivas, e essa concentração de firmas atua como “janelas de oportunidades” para as regiões não tradicionais.

Os Distritos Industriais, a Organização Industrial, os Retornos Crescentes, o Diamante de Porter e os Ambientes Inovadores são as principais teorias que caracterizam este grupo. Assim, o estudo da dinâmica regional passou da localização ótima da indústria para as ideias baseadas em economia de aglomeração.

Como objetivo deste estudo baseia-se na composição desse último grupo para explicar o modelo Zona Franca de Manaus, os capítulos a seguir apresentam essas teorias de forma sistemática para o embasamento da discussão.

## Distritos Industriais

Por meio dos estudos de Alfred Marshall que surgiu a ideia de distritos industriais, onde, a temática de “concentração de indústrias especializadas em certas localidades” foi pioneiramente abordada por ele. Assim, a aglomeração de indústrias com atividades similares proporcionaria vantagens econômicas em decorrência da ação conjunta dessas firmas, o que podemos também chamar de “economias externas marshallianas”, vantagens estas advindas da eficiência coletiva, da especialização, da divisão do trabalho, da comunicação e troca de informações entre os produtores situados na mesma região. (KELLER, 2008, p. 33)

Com isso, o modelo fordista de acumulação deu lugar a um modelo de acumulação flexível, onde pequenas e médias empresas aglomeradas em determinados lugares ou regiões desenvolveram diversas relações apoiadas na cooperação, na complementariedade e na interdependência, propiciando benefícios, como por exemplo, a competitividade das empresas.

Esses novos sistemas produtivos pós-fordistas, entre várias características importantes, estariam criando oportunidades para o crescimento de vasto número de pequenas e médias firmas, tanto em regiões industrializadas quanto nas menos desenvolvidas, ligadas ou controladas por grandes corporações, ou operando independentemente, atuando em nichos de mercado e até concorrendo nos mesmos mercados das grandes empresas. (GALVÃO, 2000, p. 6).

Piore e Sabel foram os responsáveis em desenvolver o conceito de especialização flexível que, nada mais é, que um modelo de inovação da firma, onde novas tecnologias são incorporadas as



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

atividades industriais tradicionais – com uma flexibilização nos processos, de forma a suprir as novas necessidades de mercado. Eles acreditavam que era possível combinar a especialização flexível com a produção em massa.

De acordo com Keller (2010) sobre os estudos de Marshall (1982), apesar de não está totalmente esclarecida, nesse aglomerado de pequenas e médias empresas há uma “atmosfera industrial”, que é decorrente de um sistema industrial e de uma sociedade que circundam essas firmas. Assim, para ele, o distrito industrial descrito por Marshall apresenta duas características: “(i) uma sobreposição entre o social e o produtivo; e (ii) uma ampla divisão do trabalho entre firmas envolvidas em atividades complementares com uma especialização setorial.” (KELLER, 2008, p. 34).

A ideia de distrito industrial de Marshall ganhou mais força ainda por volta das décadas de 80 e 90, muito disso por conta dos distritos industriais desenvolvidos na Itália no pós-guerra, na parte e central e nordeste do país, onde, desenvolveram relações produtivas eficientes proeminentes de pequenas e médias empresas, embora não de forma exclusiva.

Foi a partir do sucesso dessa nova concepção produtiva da Itália, que surgiu uma nova denominação a partir do conceito de distrito industrial, uma visão mais abrangente denominada de ‘Cluster’ que, sucintamente, engloba todo tipo de aglomeração de atividades produtivas que se concentram na mesma região ou lugar, que independem tamanho e da natureza da atividade.

A partir dessa “evolução” do fordismo para o pós-fordismo – conceito baseado na dominância da produção flexível combinada com um esquema de consumo diferenciado e não-padronizado –, nos deparamos com um novo modo de produção industrial, onde havia a necessidade de se ressignificar os processos e modelo industriais.

## Organização Industrial

Após o surgimento de um novo paradigma industrial com o pós-fordismo, ou seja, uma nova forma de organização social – baseada por meio da inovação de produtos e processos –, as firmas foram obrigadas a redefinir suas estruturas industriais - ainda que num primeiro momento isto não fosse uma prioridade, uma vez que são diretamente afetadas pela evolução tecnológica e institucional desse período. Essas mudanças foram dirigidas principalmente ao padrão de produção e organização industrial, no sentido de adaptação das firmas. Além desse novo modo de produção, consequência do avanço das estruturas e processos mais flexíveis, é inserido também um novo panorama de organização do trabalho.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Clegg e Hardy (1999, p. 38-39) *apud* Uderman (2006, p. 43) sinalizam a criação de modelos organizacionais pós-fordistas definidos por níveis hierárquicos menores, maior agilidade e flexibilidade nas decisões e na execução das estratégias definidas, e uma redução do grau de formatação e formalização de estruturas. Além disso, acreditavam que as relações interorganizacionais poderiam ser uma fonte tão mais importantes que as próprias peculiaridades das empresas.

Esses respectivos arranjos interorganizacionais podem ser caracterizados de diversas formas, sejam elas como métodos baseados na cooperação e aliança, como organizações com objetivos e formatos distintos, como corporações ligadas a unidade de forma temporária ou definitiva, como cadeias lineares vinculando instituições isoladas anteriormente e por meio de aglomerações onde empresas de pequeno e médio porte atuam de forma cooperativa a nível local. (UDERMAN, 2006, p. 43)

Nessa nova organização industrial há a necessidade direta das novas tecnologias, a fim de darem suporte a mesma, para poder assim determinar estruturas de comunicação e fluxos de informações descentralizados, democráticos e eficientes. Nesse processo, é preciso também ressaltar a importância de alguns aspectos, como o: geográfico, histórico, cultural, setorial, corporativo e institucional, onde o aspecto geográfico, a organização setorial e a funcionalidade institucional são vitais na constituição desse novo paradigma industrial. (UDERMAN, 2006, p. 44).

Diante dessa inovadora configuração tecnológica e organizacional da indústria, os critérios de localização da mesma são evidenciados agora como *locus* de importantes ativos e base de organização econômica e social e não mais como a consequência de processos político-econômicos mais amplos, levando assim há uma nova dimensão da geografia industrial onde a base de produção é reordenada e o papel da região é enaltecido. (STORPER; SCOTT, 1992, p. 7 *apud* UDERMAN, 2006, p. 46).

Em seus estudos, Storper e Scott (1992) elucidam que essa atual dinâmica de produção flexível faz com que alguns ramos da economia criem novos núcleos de produção por meio da busca de novas localidades, distanciando-se das tradicionais áreas como era feita no fordismo. Para eles, a incidência de novas aglomerações de indústrias em lugares fora das tradicionais atua como “janelas de oportunidades” para essa região. (STORPER; SCOTT, 1989, p. 27-28 *apud* FUINI, 2008, p. 78). Storper (1997) por conseguinte, acredita na ideia de que as regiões desempenham contribuições legítimas para o desenvolvimento organizacional e tecnológico das indústrias, fortalecido pela ideia de Sayer (1989), onde discorre que o capital industrial não depende tão somente de atuação endógena da indústria, mas também dos fatores locais. (STORPER, 1997; Sayer 1989, p. 689 *apud* UDERMAN, 2006, p. 49).



OBSERVADR





## Retornos Crescentes

A importância na observação das externalidades positivas de aglomerações produtivas já vem sendo discutida por muitos autores no decorrer dos anos. Marshall foi o primeiro a fazer essa observação, onde olhando os distritos industriais da Inglaterra pôde constatar isso. Para ele, as firmas aglomeradas na mesma região poderiam gerar vantagens competitivas, desde que não atuassem de forma isolada. Sabendo dessas vantagens, os produtores tenderiam a apresentar um desempenho competitivo maior.

Os retornos crescentes de escala emergem das condições de especialização dos agentes participantes do processo de divisão social do trabalho, proporcionando às unidades envolvidas ganhos de escala que são externos à firma. A possibilidade de geração e apropriação desses retornos pela concentração geográfica e setorial das firmas está vinculada exatamente ao estímulo à presença de produtores especializados nessas aglomerações. (GARCIA, 2006, p. 304)

Para Krugman, olhar para as aglomerações produtivas está diretamente ligada a participação do país no comércio internacional. A proposta para ele era a de trocar o foco do comércio internacional do país para as regiões do país, onde acreditava que, por meio de concorrência imperfeita, essas concentrações de firmas gerariam retornos crescentes de escala.

Daí a importância das regiões nesse processo, pois, as vantagens adquiridas seriam absorvidas no âmbito regional e local, e não nacional. Além disso, aponta essa presença de retornos crescentes como um fator crucial para a atração de produtores para a região, fazendo com que essas concentrações produtivas ganhem mais força. (GARCIA, 2006, p. 308)

O estabelecimento de empresas atrai fornecedores, mão de obra qualificada, serviços financeiros e jurídicos especializados e infraestrutura física adequada. A concentração desses fatores pode, por outro lado, tornar-se um dado atrativo para outras empresas que produzem bens similares. (PAVARINA, 2018, p. 348).

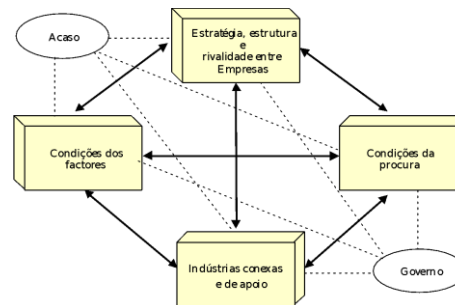
Ao conceituar essas firmas aglomeradas em um de seus estudos (1998) como [...] uma combinação peculiar entre processos de mão invisível que operam forças centrífugas e centrípeta”, Krugman denota nos retornos crescentes de escala essa força centrípeta, fazendo com que as firmas se apropriem de economias externas. (FRANCISCO et al, 2017, s/p). Além disso, observa um reforço e uma intensificação nessas concentrações quando há indícios de existência de retornos crescentes, fazendo com que o nível de competitividade seja elevado, uma vez que esses retornos também são otimizados. Em suma, Krugman caracterizou as economias externas, ou os retornos crescentes de escala advindos das aglomerações, como os determinantes essenciais do comércio internacional, e não mais as vantagens comparativas.



## Diamante de Porter

Outro autor que discorreu sobre a importância das aglomerações produtivas foi Michael Porter, que através da construção de um esquema denominado de “Diamante de Porter” procurou caracterizar as vantagens competitivas provenientes dessa concentração. Sinteticamente, seu esquema denota quatro fatores para a criação de vantagens competitivas, sendo estas: as condições dos fatores; as condições da demanda; estratégia, estrutura e rivalidade da empresa e os setores conexos e de apoio, ilustradas por uma estrutura em formato de diamante.

**Figura 2** – Estrutura do “Diamante de Porter”



**Fonte:** Porter (1993) *apud* Salvador (2003, p. 6)

As *condições dos fatores* são caracterizadas como os recursos necessários para a competição de qualquer indústria, ou seja, os fatores de produção. Sobre as *condições de procura*, o que desencadeia o objetivo e caráter do avanço tecnológico das firmas são a demanda interno do produto ou serviço dessa empresa. Quanto as *indústrias conexas e de apoio*, é possível gerar vantagens competitivas nas indústrias correlatadas por meio do acesso aos insumos rentáveis de forma eficiente, precoce, rápida e preferencial. Essas vantagens são fomentadas com a localização próxima de fornecedores e firmas, por meio de um elo de comunicação, capazes de criar redes trabalhem em conjunto.

A *estratégia, estrutura e rivalidade das empresas* é definida como o modo em que as empresas são criadas, como elas são organizadas e como são definidas, fatores responsáveis de vantagens competitivas, e a rivalidade das empresas atuam como potencializador da competitividade, onde quanto mais for a existência fatores de competitividade, mais será a produção das firmas. (ALBINO et al, 2008, p. 3-4).

Porter acrescenta em sua estrutura duas condicionantes que podem influenciar o desempenho do diamante e o sistema de inovação, que são o acaso e o governo, a primeira caracterizada por



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

acontecimentos que as empresas não têm domínio, e a segunda, por políticas públicas que influenciam cada um dos determinantes da vantagem competitiva. (SOUZA e ARICA, 2006, p. 84)

Denotar o governo como elemento exógeno de sua estrutura fez com que esse autor receba críticas mais tarde. Para Berggren e Laestadius (2003) *apud* Garcia (2006), o governo demonstra muito mais notoriedade do que somente criar e definir padrões de desenvolvimento às firmas locais, ele atua na criação de demanda qualificada através das compras da empresa estatal e de serviço de telecomunicação. (GARCIA, 2006, p. 313).

## Ambientes Inovadores

A capacidade das firmas de se adequarem às constantes transformações no ambiente em que se situam é um ponto fundamental para a existência de competitividade, assim, fatores como a criação de estratégias e a aptidão de incrementar e abstrair informação e inovação são determinantes para isso.

As estratégias de adaptabilidade e iniciativa de inovação aliadas com a busca constante de satisfazer as demandas existentes por meio da produção flexível são o que caracterizam o ambiente inovador. Muitos autores deram relevância a essa concepção, como, por exemplo, Aydalot, Perrin, Camagni, Maillat, Crevoisier, pelo qual faziam parte do Groupe de Recherche European (GREMI).

Essa noção foi criada objetivando ajudar a sobrevivência dos distritos industriais, e para consolidar os projetos de desenvolvimento regionais e locais. Com isso, o ambiente inovador se diferencia do distrito industrial, pois não denota na tecnologia uma função determinante.

Esta concepção proporciona ferramentas para que não haja uma industrialização vazia e nômade, pois há uma preocupação no que diz respeito ao processo de produção flexível, pois acreditam que a flexibilização produtiva desencadeie uma desintegração espacial, onde as firmas se transferem de forma integral ou parcial para regiões que as favoreçam. Logo a ideia de “janela de oportunidades” – onde as aglomerações serviriam para proporcionar desenvolvimento da região – nesse contexto não passa de um processo passageiro, incapaz de unificar território e indústria. (AMARAL FILHO, 2001, p. 274)

O GREMI define ambiente inovador como “um lugar de processos de ajustamentos, de transformações e de evoluções permanentes” (MAILLAT, 1995 *apud* AMARAL FILHO, 2001, p. 274), processamentos estes, efetivos por meio da interação e por uma dinâmica de aprendizagem. A interação avinda da cooperação e da relação de interdependência, e a



OBSERVADR





aprendizagem adquirida por meio da adaptação dos agentes com as transformações do ambiente. A partir da constituição dessa aprendizagem que derivam os conhecimentos e as tecnologias.

Tendo em vista o que foi apresentado, podemos destacar que as constantes mudanças na economia fizeram com que as teorias que as caracterizam também fossem alteradas, reformuladas ou superadas, nos levando a um novo paradigma e uma nova forma de enxergar a indústria e suas estruturas operacionais e organizacionais. Assim, chegamos a um novo momento, já visto antes e que de forma cíclica foi se adequando as constantes transformações.

#### **4ª Revolução Industrial ou Indústria 4.0**

O avanço tecnológico e as constantes mudanças nos mais diversos paradigmas da sociedade nos levaram para um novo patamar e para uma nova forma de olhar a indústria, a fim de poder acompanhar e suprir as constantes necessidades dos indivíduos. Trata-se na Quarta Revolução Industrial ou “Indústria 4.0”, como também pode ser chamada. “Esta nova revolução é caracterizada pelo uso intensivo de tecnologias digitais com o intuito de fabricar novos produtos de forma rápida, com uma ágil resposta à demanda e otimização em tempo real da produção e da cadeia de suprimentos” (AZEVEDO, 2017, p. 20).

O termo “Indústria 4.0” foi oriundo de um projeto do governo da Alemanha cujo objetivo era aumentar a produtividade e estender a competitividade das indústrias por meio do desenvolvimento de tecnologias voltadas para elas, fazendo-as indústrias mais inteligentes, flexíveis, dinâmicas e ágeis. Esse conceito foi explanado fortemente pela primeira vez em 2011 em Hannover (Alemanha), onde fazia parte de um plano chamado High Tech Strategy 2020, que visava levar o país ao topo no que diz respeito a inovação tecnológica. (AZEVEDO, 2017, p. 49).

Dito isto, a expressão Indústria 4.0 nada mais é que a “transformação completa de toda a esfera da produção industrial através da fusão da tecnologia digital e da internet com a indústria convencional”, como disse Ângela Merkel. (FIRJAN, 2016).

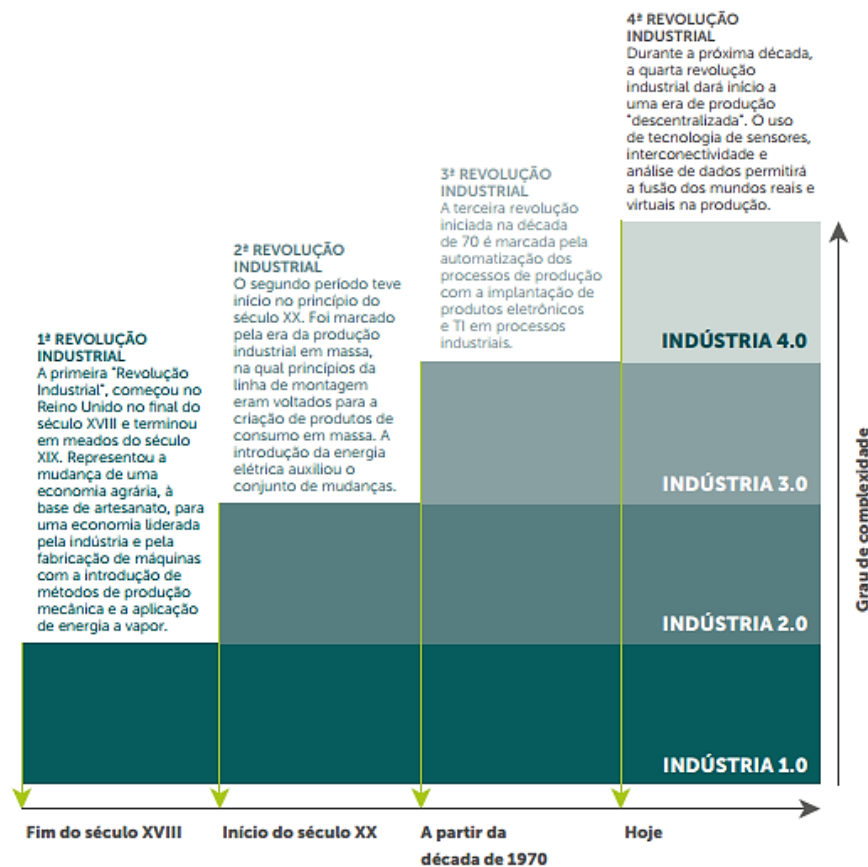
A relação do real com o virtual apresentada nessa quarta revolução industrial faz com haja uma transição de uma produção “centralizada” para uma produção “descentralizada”, muito diferente do que era visto até então. “[...] tudo dentro e ao redor de uma planta operacional (fornecedores, distribuidores, unidades fabris, e até o produto) são conectados digitalmente proporcionando uma cadeia de valor altamente integrada” (EUROPEAN PARLIAMENT, 2015 *apud* COLTRE e



MARTINS, 2018, p. 115).

A figura a seguir apresenta os principais apontamentos que caracterizam cada revolução industrial.

**Figura 3 – Principais características das revoluções industriais.**



Fonte: Firjan (2016, p. 10)

Alguns países já vivem essa 4ª Revolução Industrial ou Indústria 4.0, entretanto, no caso do Brasil é possível enumerar alguns desafios frente a isto, uma vez que especialistas apontam



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

uma passagem da indústria 2.0 - utilização de linhas de montagem e energia elétrica – para 3.0 – aplica automação através da eletrônica, robótica e programação – na indústria nacional. Tais desafios como: a integração da cadeia produtiva, o desenvolvimento tecnológico, a inovação, incentivo às novas tecnologias, a adaptação quanto aos novos modelos de infraestrutura de conexão, comunicação, customização de soluções e a formação de profissionais, como salienta Coltre e Martins (2018).

Além disso, liga diretamente esses apontamentos com três elementos essenciais: Governo, Capital e Educação. Sabendo isto, as empresas nacionais necessitam ainda fazer um percurso para poderem se beneficiarem com esse novo modo de produção apresentado nessa revolução industrial.

## Modelo Zona Franca de Manaus (ZFM)

Criada mediante a lei nº 3173 de 6 de junho de 1957, a Zona Franca de Manaus (ZFM) é o resultado de uma política de integração nacional do período dos governos militares, basicamente para atender a duas propostas: uma era a intenção de criar regiões com uma infraestrutura capaz de atrair pessoas a lugares que ainda eram pouco povoadas, e a outra era a de dinamizar o processo de industrialização que estava alocado mais na região sudeste do país. Logo, o modelo ZFM serviria como solvente para essas necessidades afim de promover e estimular a associação produtiva e social da região amazônica.

Depois de dez anos de sua origem, o governo federal reformulou o modelo, transformando-o em um modelo desenvolvimento cujo centro é Manaus, e que em sua estrutura compreende três polos econômicos, sendo eles o comercial, o industrial e o agropecuário, tendo o polo industrial como pilar de sustentação do modelo. Implementado após essa reformulação, o Polo Industrial de Manaus (PIM) é o maior polo industrial da região norte e um dos maiores da América latina, e resumidamente se deu necessidade de se levar a atividade industrial à Região.

Atualmente conta com aproximadamente 440 empresas – nacionais e internacionais – em sua composição, com alto grau de competitividade, capazes de suprir as necessidades do mercado nacional (aproximadamente 95% da produção do PIM é destinada ao mercado nacional), além de promover um vínculo direto com o mercado estrangeiro. Além disso, gera aproximadamente meio milhão de empregos diretos e indiretos em vários segmentos, entre eles o eletroeletrônico, informática, duas rodas, termoplástico, químico, mecânico e metalúrgico, refletindo assim em um dos maiores PIBs da indústria brasileira.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Idealizado por Francisco Pereira da Silva, este modelo, além de ser a principal política pública posta em prática pelo governo federal, se tornou um importante, se não o mais importante legado no que diz respeito ao desenvolvimento da região.

Segundo a SEPLAN (2009), a ZFM pode ser considerada a mais bem-sucedida estratégia de desenvolvimento regional do país, pois atingiu os objetivos a que se propôs, principalmente o de atrair investimentos para a região norte do país. O modelo atua como irradiador de desenvolvimento na região, no sentido em que atrai investimentos, fomenta e apoia as atividades de produção, infraestrutura econômica, qualificação de mão de obra, geração de emprego e renda, dentre outros fatores. (SEPLAN, 2009 apud MARCHIORO, D. GUBERT, V. GUBERT 2014, p. 196).

A Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) é quem gerencia o modelo em questão, onde visa promover desenvolvimento a todos os municípios da Amazônia Ocidental por meio das Áreas de Livre Comércio (ALCs). Desde a sua criação em 1957, modelo já passou por pelo menos cinco fases em diferentes períodos e características na política industrial.

Em síntese, a primeira fase configura-se como o período de um modelo predominante comercial que vai 1967 a 1975, inicialmente criada para ser um porto livre para o armazenamento e retira de produtos vindo do exterior, tendo uma política industrial toda voltada para o mercado interno. Posteriormente, até 1990 temos a segunda fase, onde o PIM já concorria diretamente com os grandes centros industriais do país, através de medidas que impulsionavam a indústria de insumos do país. É no decorrer desse período também que temos a primeira prorrogação do modelo, estendendo-o até 2003.

O período de 1991 a 1996 consolida-se a terceira fase, onde a ZFM passa a se adaptar à nova política industrial e de comércio exterior, caracterizada pela abertura da economia do país e pela redução dos impostos de importação para os demais do país. Essa fase é marcada também pelo amplo processo de modernização no PIM devido a implantação de normas técnicas de qualidade e padronizadas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (INMETRO), ou seja, visavam muito mais a qualidade nas produções.

Com uma política industrial mais consolidada, capaz de se adequar ao processo de globalização, a fase quatro – datada de 1996 a 2002 – apresenta algumas características evidentes, tais como a inclusão de importação para alancar as vendas, a criação de critérios para a promoção de desenvolvimento regional, a busca de novas tecnologias para as indústrias e a criação de uma centro para as chamadas bioindústrias.

A atual fase do modelo compreende o período de 2003 até hoje. Período este em que se vigora a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que em suma visa alcançar uma produção



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

mais eficiente, com indústrias mais modernas por meio do desenvolvimento tecnológico, a busca constante na expansão das exportações, e a ampliação nos investimentos para a infraestrutura dos municípios que abrangem esse modelo. Ilustrando isto, nas próprias palavras da SUFRAMA, o objetivo comum é:

É nesta quinta fase também que há novamente a prorrogação do modelo ZFM, que pelo Emenda Constitucional 83/2014 promulgada em 5 de agosto de 2014, se estende até o ano de 2073, expandindo os incentivos fiscais no decorrer desta data. E por meio do artigo 92-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal são acrescidos 50 anos ao prazo fixado.

## Aspectos Metodológicos

No que diz respeito a abordagem empregada, trata-se de uma pesquisa *qualitativa*, pois, tem a finalidade de estudar diversas abordagens de um mesmo assunto, além disso, pode-se dizer que o respectivo estudo não utiliza dados numéricos, uma vez que o objeto de pesquisa visa descrever a importância do modelo Zona Franca de Manaus no cenário de 4ª Revolução industrial, descrição está baseada nas teorias do desenvolvimento regional.

Quanto ao tipo de pesquisa, pode-se dizer que se trata de uma pesquisa bibliográfica e documental, uma vez que sua análise parte de materiais já publicados. Este método foi determinante para a construção da fundamentação teórica de todo este estudo. Além disso, ajudou na formulação da questão de pesquisa, na determinação dos objetivos, nos apontamentos das questões norteadoras, bem como no resultado esperado no final deste trabalho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da revisão da literatura explanada neste trabalho e ao correlacionar com o modelo Zona Franca de Manaus, podemos encarar que todas as concepções descritas pelas teorias do terceiro grupo detêm aspectos bem evidentes dentro do modelo.

Vinda de uma política de desenvolvimento regional, o modelo ZFM é sem dúvidas a principal ação do governo na região amazônica, pois desencadeou, além de desenvolvimento, uma ligação produtiva e competitiva com o restante do país. Tudo isso, graças ao desempenho do Polo Industrial de Manaus (PIM).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A teoria dos distritos industriais e suas respectivas características ilustram muito bem essa circunstância, onde aglomerados industriais criariam oportunidades para o crescimento de firmas em determinadas regiões, mesmo que bem distantes dos centros consumidores, no caso a região amazônica.

Ao adaptar-se à nova política industrial e de comércio exterior, durante sua trajetória, e ao modernizar os processos no PIM com a implantação de normas técnicas de qualidade e padronizadas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (INMETRO), podemos observar semelhanças com outra teoria: a da Organização Industrial.

Nesta mesma linha, destaca-se o termo “janela de oportunidades”, onde os aglomerados industriais (PIM) atuam nesse sentido, proporcionando vantagens às regiões não tradicionais, como era a região amazônica anteriormente à inclusão do modelo, além de se tornar alvo de força de trabalho e capital. E foi bem isso que aconteceu depois da implantação do PIM, a cidade de Manaus vive vultoso aumento populacional, consequência da oferta de emprego no polo e do desenvolvimento da região.

É indiscutível que o modelo ZFM, bem como o PIM, trouxeram ganhos significativos tanto para a capital como para regiões ao entorno. Atuando com aproximadamente 440 empresas, nacionais e estrangeira, o Polo Industrial, além de promover relação direta com o mercado nacional, possui vínculo com o mercado internacional. Se compararmos estes apontamentos com a concepção de Retornos Crescentes, vemos que esta teoria também é bem explícita no modelo ZFM.

As teorias do Diamante de Porter e de Ambiente Inovador são facilmente observadas nas estruturas institucionais das empresas do PIM. Hoje, se tornou prioridade para boa parte das firmas atenderem as necessidades existentes usando o fator inovação para atender essas demandas. Assim, o modelo investe muito nesse quesito, procurando proporcionar a todas as empresas instaladas esse dinamismo, vital para encarar essas necessidades.

Essas constantes necessidades e transformações, fizeram com que chegássemos em um novo paradigma industrial, com características distintas já vistas nas anteriores. A 4ª Revolução Industrial ou Indústria 4.0, sucintamente, caracteriza-se pelo uso de tecnologias digitais e internet em suas rotinas produtivas, a fim de produzirem de forma mais rápida e ágil.

Apresentar uma concepção do modelo ZFM frente a esse novo paradigma não é uma tarefa tão simples. De forma sintética, e baseando-se em ideias já existentes, pode-se dizer que a busca para adequação deste paradigma é real e já se apresenta de forma consistente.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A resolução nº 40 do Conselho de Administração da Suframa já estimula a adequação das empresas do PIM para o conceito de indústria 4.0. Empreendedores, pesquisadores, e instituições de ciência e tecnologia já se voltaram para o desenvolvimento dessa concepção – o *FabLab powered by EcoStruxure* é o primeiro laboratório avançado da 4.0 no Amazonas.

Dentre as várias ações dessa resolução, lista-se o desenvolvimento e a integração de Sistemas Ciber-Físicos, que permitem a investimento em inteligência computacional e em outras tecnologias para uma manufatura inteligente, conectada e automatizada, assim como o desenvolvimento de sistemas para processos de produção e a realização de investimentos em fábricas do futuro.

O ministro da indústria, comércio exterior e serviços, Marcos Jorge de Lima, aponta também uma qualificação e uma requalificação da mão de obra das indústrias na 4ª Revolução Industrial, pois todos os equipamentos e são criados e monitorados por seres humanos, logo, liga-se o conceito de trabalho humano com a automação dentro da indústria.

Contudo, ainda há muito a se fazer nas indústrias do Polo Industrial de Manaus. Conforme a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), representada pelo titular da Autarquia, o maior desafio do PIM é aliar tecnologia com sustentabilidade, pois, o importante, segundo ele, é promover evolução com a certeza de retorno de benefícios para a sociedade da região.

Com as constantes transformações desencadeadas pela globalização, e um novo modo de enxergar a indústria, estima-se que a 4ª Revolução Industrial proporcionará as firmas muitas vantagens por meio da adequação deste novo paradigma. Incrementar inovação aos seus processos produtivos e absorver os vários aspectos de dessa revolução farão com que as demandas existentes sejam solucionadas de forma mais rápida e ágil pelas firmas.

## Referências

ALBINO, A.A.; LIMA, A. A. T. F. C.; SUZUKI, R.; SOUZA, S. D. C. O APL Moveleiro de Ubá MG: Uma análise frente aos determinantes do Modelo do Diamante de Porter. In: **XV Congresso Brasileiro de Custos**. Curitiba: ABC, 2008.

AMARAL FILHO, Jair. **Endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local**. Planejamento e Políticas públicas. IPEA, nº 23, junho, 2001.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

AZEVEDO, Marcelo Teixeira. **Transformação Digital na Indústria: Indústria 4.0 e a Rede de Água Inteligente no Brasil**. Tese de Doutorado. USP. São Paulo. 2017.

COLTRE, Juliana; MARTINS, Luis Marcelo. A indústria 4.0 na gestão estratégica: desafios e oportunidades para as empresas brasileiras. **Revista Terra e Cultura**: cadernos de ensino e pesquisa. V. 34, n. especial, 2018.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). Indústria 4.0. Disponível em: (<http://www.firjan.com.br>). Acesso em: janeiro 2020.

FOCHEZATTO, Adelar. **Desenvolvimento Regional**: novas abordagens para novos paradigmas produtivos. Porto Alegre. 2010. v.1.

FRANCISCO, João Luiz; PINTO, Ricardo Aurélio Quinhões; BOTTER, Rui Carlos. Ecossistemas de negócios e cluster: uma revisão da literatura. In: **Anais do Simpósio de Engenharia de Produção - SIMEP**. Anais. Joinville, SC, UDESC/UNIVILLE, 2017.

FUINI, Lucas Labigalini. Estudo do mercado de trabalho em arranjo produtivo local (apl): território e produção cerâmica em Santa Gertrudes/SP. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, 20 (1): 75-85, jun. 2008.

GALVÃO, O. J. A. Clusters e distritos industriais: estudos de casos em países selecionados e implicações de política. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.21, 2000.

GARCIA, R. Economias externas e vantagens competitivas dos produtores em sistemas locais de produção: as visões de Marshall, Krugman e Porter. **Revista Ensaios Fundação de Economia e Estatística** – Siegfried Emanuel Heuser, v. 27, n. 2, p. 301-324, Porto Alegre, 2006.

GOVERNO FEDERAL. Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e serviços, 2020. Disponível em: (<http://www.mdic.gov.br>). Acesso em abril de 2020.

KELLER, P. F. Clusters, distritos industriais e cooperação interfirmas: uma revisão da literatura. **Revista Economia e Gestão**, n. 16, jan./abr. 2008.

MARCHIORO, Luana Witeck; GUBERT, Denise; GUBERT, Veridiane. A Teoria dos Pólos de Crescimento e Desenvolvimento de Perroux, e a Implantação na Zona Franca de Manaus na Região Norte do Brasil. **Revista de Estudos Sociais**. Mato Grosso, vol. 16, nº 31, p. 186-202. 2014.

OLIVEIRA, Gilson Batista de; LIMA, José Edmilson de Souza. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

desenvolvimento sustentável. **Revista FAE**. Curitiba, v. 6, nº2, p. 29-37, maio/dez 2003.

PAVARINA, Paula Regina de Jesus Pinsetta. **Retornos crescentes, dependência da trajetória (Path Dependence) e o estudo da política** - Paul Pierson. Ideias, [S.l.], v. 6, n. 2, p. 335-392, jan. 2016. ISSN 2179-5525. 2018.

SALVADOR, R. Aplicação do modelo do “diamante” de Porter ao triângulo dos mármore alentejanos. In Atas do **IX congresso da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional** (APDR) sobre Nova Economia e Desenvolvimento Regional, Coimbra, 2003.

SOUZA, S.; ARICA, J. Uma análise comparativa entre sistemas de inovação e o diamante de Porter na abordagem de arranjos produtivos locais. **Rev. Produção**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 80-87, 2006.

SUFRAMA, 2017. Modelo Zona Franca de Manaus. O que é o Projeto ZFM? Disponível em: <<http://www.suframa.gov.br>. Acesso em dezembro de 2019.

UDERMAN, S. **Padrões de Organização Industrial e Políticas de Desenvolvimento Regional**: Uma análise das estratégias de industrialização na Bahia. 221 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração. UFBA, Salvador. 2006.



OBSERVADR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**ANÁLISE DA ADESÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA (RSC)  
EM EMPRESAS DO NOROESTE GAÚCHO**

**ANALYSIS OF THE MEMBERSHIP OF CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY  
(CSR) IN NORTHWEST GAUCHO COMPANIES**

Patrique Rosa HEDLUND<sup>1</sup>, Maria Margarete Baccin BRIZOLLA<sup>2</sup>, Nelson José THESING<sup>3</sup>,

Felipe Cavalheiro ZALUSKI<sup>4</sup>, Rafael Sarmento FERREIRA<sup>5</sup>

**Resumo:**

O estudo busca verificar a percepção da adesão da RSC em empresas da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. As dimensões de análise basearam-se nos estudos de Ackerman (1973) e Ethos (2007). O método adotado foi quantitativo e descritivo com coleta de dados por meio de survey em uma amostra de 32 organizações de grande porte. Os dados analisados por meio da estatística descritiva, confiabilidade e correlação das dimensões e variáveis. Os resultados apontam que as organizações apresentam posturas de adoção das práticas de Responsabilidade Social Corporativa, contudo em muitos aspectos não adotam as práticas de forma efetiva e contínua. Constata-se que, a falta de conhecimento da amplitude das ações que compõem a RSC é o principal fator que faz com que as organizações entrevistadas não adotem práticas voltadas a RSC. O pensamento gerencial de que toda as ações terão um custo notório para a organização acaba impedindo a evolução da adoção das práticas da RSC.

**Palavras-Chave:** Responsabilidade Social Corporativa; Adesão; RSC

**Abstract:**

The study seeks to verify the perception of CSR adherence in companies in the Northwest region of the State of Rio Grande do Sul. The dimensions of analysis were based on studies by Ackerman (1973) and Ethos (2007). The method adopted was quantitative and descriptive with data collection through a survey in a sample of 32 large organizations. The data analyzed using descriptive statistics, reliability and correlation of dimensions and variables. The results show that organizations have adopted attitudes of adopting Corporate Social Responsibility practices, however in many aspects they do not adopt practices effectively and continuously. It appears that the lack of knowledge of the breadth of the actions that make up CSR is the main factor that makes the interviewed organizations not adopt CSR-oriented practices. The managerial thinking that all

1 Aluno do PPGDR da UNIJUÍ; e-mail: [pa.tri.que@hotmail.com](mailto:pa.tri.que@hotmail.com)

2 Professora do PPGDR da UNIJUÍ; e-mail: [marga.brizolla@unijui.edu.br](mailto:marga.brizolla@unijui.edu.br)

3 Professor do PPGDR da UNIJUÍ; e-mail: [nelson.thesing@unijui.edu.br](mailto:nelson.thesing@unijui.edu.br)

4 Aluno do PPGA da UFSM; e-mail: [felipezaluski@hotmail.com](mailto:felipezaluski@hotmail.com)

5 Aluno do MBA em Gestão de Negócios em Saúde - Faculdade Unimed; e-mail: [rafaelsferreira89@gmail.com](mailto:rafaelsferreira89@gmail.com)



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

actions will have a notorious cost for the organization ends up preventing the evolution of the adoption of CSR practices.

**Keywords:** Corporate social responsibility; Accession; CSR.

## 1 INTRODUÇÃO

Tendo em vista as crescentes discussões no meio empresarial voltados a uma gestão integrada com a sociedade local, bem como, a busca por uma sociedade mais solidária e sustentavelmente responsável, percebe-se que o mercado está ficando cada vez mais obsoleto e limitado para empresas que não transparecem uma gestão integrada com a sociedade, governos e com as organizações não governamentais (ONG's) (FREIRE; SOUZA; FERREIRA, 2008). Assim, estas discussões são permeadas a partir da expansão e disseminação dos conceitos de desenvolvimento social, sustentabilidade e da Responsabilidade Social Corporativa (RSC) nas empresas.

A RSC pode ser alvo de múltiplas interpretações. Pode representar a ideia da responsabilidade ou das obrigações legais; um comportamento socialmente responsável, em sentido mais ético (CARROLL, 1979); pode ser entendido como o “ser responsável por algo”, no sentido mais casual (HENRIQUES, 2007); alguns argumentos consideram apenas as contribuições quantitativas; e há ainda os argumentos em torno de uma espécie de dever fiduciário que impõe padrões de comportamento mais elevados nos negócios do que nos cidadãos em geral (KEINERT, 2008).

Devido ao mercado estar cada vez mais exigente quanto a origem dos seus produtos e demais variáveis influenciadas pelo mercado externo, é inevitável que a empresa esteja munida de informações para a colaborar na tomada de decisão. Neste sentido, aliada ao RSC, o planejamento estratégico é uma fonte aos objetivos dos gestores empresariais, transmutando-os em metas e resultados, os quais, são moldados em eficiência e proatividade, proporcionando o comportamento buscado pela gestão da organização, deliberando as métricas para atingir suas aspirações, sejam eles através de um feedback positivo ou negativo (BIANCHI; BACKES; GIONGO, 2006).

No entendimento de Porter e Kramer (2002), ao planejar suas estratégias, aliadas a garantia de um retorno positivo aos *stakeholders*, as organizações devem considerar as necessidades das partes interessadas. Nesta mesma linha de pensamentos a aplicabilidade as da RSC são tão segmentadas e desassociadas as empresas e das suas diretrizes, que escondem as grandes oportunidades para que as organizações beneficiem a sociedade. Desta forma, a RSC deve ser interpretada muito mais que um custo para a empresa, deve ser analisada como uma forte fonte de oportunidade aliada as vantagens competitivas (PORTER; KRAMER, 2006).

Neste contexto, este estudo torna-se relevante tendo em vista que as organizações que fazem adesão a políticas e métodos de RSC são favoráveis há uma visão sistêmica da performance empresarial, desenvolvendo vinculações entre os efeitos internos e externos de suas ações, compreendendo que afetam a sociedade e o ambiente, pois por elas são induzidas, determinando assim, sua sustentabilidade (PEREIRA; FENDRICH, 2009). Para tanto o objetivo do estudo é verificar a percepção da adesão da RSC em empresas da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.



OBSERVADR





## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA

Os estudos e discussões sobre o tema RSC ganharam espaço e importância ao longo dos anos. Carrol (1999) e Pereira et al. (2011) explanam que o conceito de RSC se iniciou na década de 50, sendo associado às obrigações e consequências as ações empresárias, deixando de lado a ideia de apenas obter lucro. Levando em conta que atualmente existem muitas definições de RSC, alguns filósofos salientam que se trata de um conceito ainda em construção para Mohr et al. (2001), a responsabilidade social corporativa compreende o empenho da organização em diminuir os impactos negativos e multiplicar os impactos positivos para a comunidade.

Em outro viés, Maignan e Ferrell (2004) compreendem que a RSC abrange inúmeras abordagens. Entre elas podemos citar: comprometimento social (vertentes que se correlacionam com a missão e diretrizes da empresa), empenho dedicado aos stakeholders (agentes ligados direta ou indiretamente com a organização), ética (ações transparentes ocasionadas pela ética) e procedimentos gerenciais (monitoramento necessário para o negócio).

Ganhando cada vez mais visibilidade e importância no meio empresarial e acadêmico a Responsabilidade Social Corporativa (RSC) vem transmutando o seu conceito ao passar dos anos. Nos primórdios reconhecida como caridade e altruísmo, presentemente a mesma é percebida como vertente que desenvolvem a sociedade e o planejamento estratégico tornando-se vantagem competitiva (FERREIRA; ÁVILA; FARIA; 2010). Os autores elucidam a teoria de RSC como a índole de uma empresa responsável através das consequências de sua atividade, e deve garantir um bem-estar aos seus stakeholders.

No âmbito internacional, mais precisamente nos Estados Unidos da América, no intuito de monitorar e controlar política e socialmente seus domínios e com a intenção de abalizar os alcances de sua majestosa expansão econômica e política a responsabilidade social corporativa foi imposta as organizações, alicerçada muitas vezes pelas influências políticas e pelas críticas públicas aos interesses das grandes corporações (CAPPELLIN; GIFFONI, 2008).

Nesta mesma linha de pensamento, agora classificando a nível de empresa, os procedimentos socialmente responsáveis compreendem, principalmente, os funcionários e apegam-se com demandas como o investimento no capital humano, na segurança, na saúde e no monitoramento de mudança, enquanto as metodologias ambientalmente responsáveis se coligam especialmente com a gestão dos recursos naturais empreendidos no processo de produção. Estes fatores compreendem a gestão da mudança e a combinação do crescimento social com uma concorrência reforçada (UNIÃO EUROPÉIA, 2001).

Para a construção das práticas corporativas de RSC foram desenvolvidos diferentes modelos conforme a aplicabilidade nos diferentes tipos de organizações, estes modelos são desenvolvidos através de literaturas históricas nacionais e internacionais, os quais compreendem em evidenciar as diferentes dimensões das práticas socialmente responsáveis nas empresas, em contrapartida, apresenta-se pensamentos contemporâneos divergentes sobre a problemática (SILVA et al., 2016).

Nesta perspectiva o modelo de Responsabilidade Social Corporativa desenvolvido por Ackerman (1973) instigou-se pela forma como as organizações contestariam às coações sociais e de que



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

maneira corroboram essas demandas às suas táticas para conseguir legitimidade, aproveitando o diagnóstico dirigido para o nível interno da empresa. O destaque do modelo proposto não está na anuência moral da obrigação, contudo na estratégia gerencial para contrapor às demandas sociais.

O autor enfatiza três níveis onde as organizações adolecem uma reação às questões sociais. Na primeira fase, os empresários do topo gerencial da organização tomam ciência da existência de uma problemática social. Na segunda fase, a empresa contrata especialistas para aconselhar maneiras de lidar com o problema e desenvolver planos de ação; e na terceira fase, a última fase, implementa-se a ação sugerida na fase anterior de forma integrada com a política organizacional. A limitação desse modelo compreende no hiato de tempo empregado entre os três níveis até se executar a reação, o que na prática desenvolve um alongamento que pode resultar em cobranças do governo ou da opinião pública, coagindo a empresa a agir.

## 2.2 ADEÇÃO A RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA NAS EMPRESAS

Devido ao agravamento dos problemas sociais e ambientais no planeta e o crescente impacto das organizações no meio em que está inserida, os *stakeholders* passaram a observar que as empresas precisam adotar imprescindivelmente práticas mais éticas e socialmente responsáveis (PORTER; KRAMER, 2006). Percebe-se a proporção estratégica da responsabilidade social, conforme ela passa a colaborar para maior competitividade, por proporcionar aos colaboradores um ambiente de trabalho mais motivador e eficiente, por colaborar para uma visão institucional positiva perante o mercado externo e por evidenciar relacionamentos baseado no comprometimento com seus parceiros de negócio (MARTINELLI, 1997).

Em outro enfoque a adesão ao RSC sugere uma maior transparência, principalmente por meio de *discloser* das informações ou até mesmo apresentar um selo padrão que garanta que seus produtos possuem uma essência socialmente responsável, colaborando com a redução do ceticismo dos clientes, bem como, conscientizado os mesmos a adquirirem produtos que possuem esse tipo de certificação (DA SILVA; CHAUVEL, 2011).

Nesta perspectiva Aligleri, Aligleri e Kruglianskas (2009) defendem que a RSC ultrapassa as obrigações legais, visto que, possui atribuições que vão além do investimento proativo no capital humano, meio ambiente e com outras partes interessadas, ou seja, responsabilidade social alinhada à estratégia de negócios da organização. A adesão ao RSC pode ser comparada a uma adequação estratégica (*strategic fit*), a qual, vem ampliando sua dimensão nos modelos normativos de formulação estratégica, o que pode ser comparado a melhores desempenhos das organizações. A *strategic fit* possui em seu arcabouço o grau de adequação estratégica, a qual, diz respeito à realidade de sua estratégia frente aos seus ambientes interno e externo, aos seus recursos, objetivos e valores (ZAJAC; KRAATZ; BRESSER, 2000).

Em outra abordagem, a adesão a RSC consiste em manter o lucro como objetivo principal da organização, entretanto, ao invés de manter a sua prioridade na maximização de lucros em curto prazo as empresas deveriam procurar lucros de longo prazo, corresponder às diretrizes e regulamentações, avaliar o impacto não-mercadológico de suas deliberações e buscar maneiras de



OBSERVADR





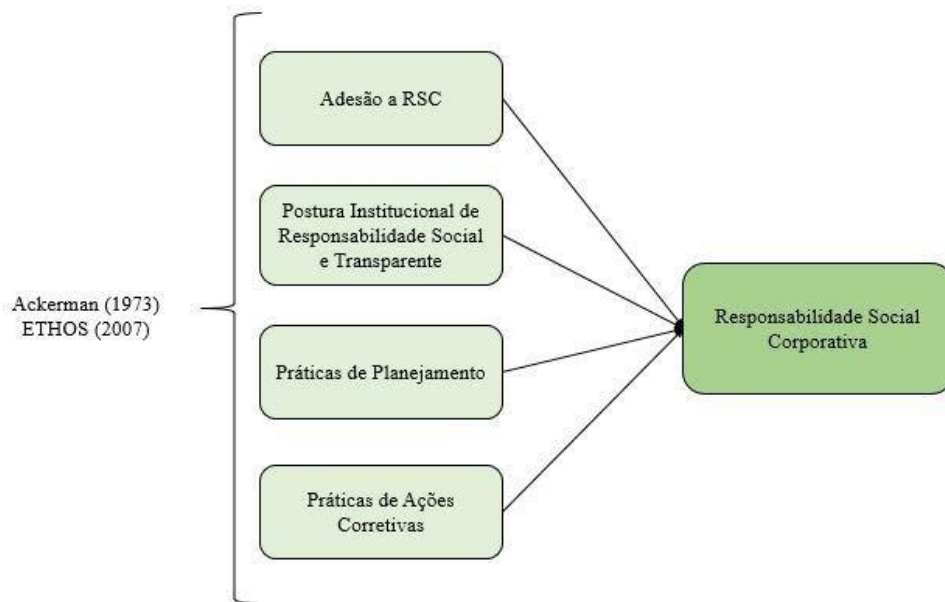
potencializar a sociedade por um desempenho orientado para a Responsabilidade Social Corporativa (ETHOS, 2007). Complementando, Quelhas (2010) ressalta que ao aderir a RSC as organizações poderão obter lucros imensuráveis, além da qualificação contínua do quadro de colaboradores, cooperando com uma maior produtividade, conseqüentemente, instruindo os colaboradores a adquirir cada vez mais conhecimentos, o que proporcionará o desenvolvimento do país, resultando na redução da desigualdade e o descaso do poder público.

Outro fator motivador a aderência da RSC são as fortes pressões relativas à legislação ambiental, as ações dos consumidores, a luta dos sindicatos em virtude da elevação dos padrões trabalhistas e as reivindicações das comunidades aonde a empresa está inserida. Esses fatores, são intrínsecos a sociedade cujos valores são constituídos baseados na melhoria da qualidade de vida e não apenas na excelência econômica (TENÓRIO, 2015).

### 3 MÉTODO

No sentido de atender ao objetivo proposto, adotou-se a abordagem quantitativa e descritiva dos dados (GIL, 2008). A coleta dos dados baseou-se na abordagem *survey*. O instrumento de coleta de dados baseou-se em questionário com questões elaboradas a partir do modelo proposto por Ackerman (1973) e os indicadores ETHOS (2007) de responsabilidade social, conforme a Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Modelo teórico do questionário



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).



As dimensões do instrumento da pesquisa compreenderam:

a) Quanto a Adesão a RSC, desta forma, as questões de 1 a 10 trata da adesão a RSC que propende harmonizar as esferas econômica, ambiental e social no desenvolvimento de um cenário compatível ao seguimento e à expansão das atividades empresariais no presente e no futuro; b) Quanto aos questionamentos 11 até 15 compreendem a Postura Institucional de Responsabilidade Social e Transparente, visando a análise dos impactos ambientais, sociais e econômicos decorrentes das atividades da empresa; c) A dimensão Práticas de Planejamento que engloba as perguntas 16 a 20, consiste no processo de planejar processos, produtos e serviços com mínimo nível tecnicamente possível de danos ou agressões à sociedade e ao meio ambiente; d) Por fim, as questões 21 a 22 tratam da dimensão de Práticas de Ações Corretivas que versa a correção e mapeamento do risco aos danos e as agressões à comunidade e à natureza.

O questionário foi validado quanto a sua apresentação e coerência com dois gestores da amostra e posteriormente aplicado via plataforma online de *survey* em uma amostra aleatória de 32 organizações de grande porte da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. O perfil das organizações e dos respondentes é apresentado nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1 – Perfil das organizações

	Perfil das Organizações	Freq.	%
Ramo	Serviços	22	68,75
	Comércio	6	18,75
	Indústria	4	12,50
Faturamento	até R\$ 900.000,00	10	31,25
	de R\$ 900.000,00 até R\$ 1.800.000,00	2	6,25
	de R\$ 1.800.000,00 até 2.700.000,00	2	6,25
	mais de 3.600.000,00	18	56,25
Tempo de Mercado	1 a 5 anos	8	25
	de 5 a 10 anos	2	6,25
	de 11 a 20 anos	6	18,75
	de 21 a 30 anos	8	25
	mais de 30 anos	8	25

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

O ramo das organizações se concentra nos serviços (68,75%), seguidos do ramo de comércio (18,75%) e Indústria (12,50%). O faturamento com maior representatividade na amostra é de mais de R\$ 3.600.000,00 (56,25%), sendo que 31,25% possuem faturamento de até R\$ 900.000,00 e 6,25% das organizações possuem faturamento de R\$ 900.000,00 até 1.800.000,00 e de R\$ 1.800.000,00 até 2.700.000,00 respectivamente. O tempo de atuação no mercado varia de 1 a 5 anos, de 21 a 30 anos e de mais de 30 anos em 25% das organizações respectivamente, ainda, de 11 a 20 anos em 18,75% e de 5 a 10 anos em 6,25% das organizações.



Tabela 2 – Perfil dos entrevistados

Perfil dos Entrevistados		Freq.	%
Sexo	Masculino	20	62,50
	Feminino	12	37,50
Escolaridade	Ensino médio	2	6,25
	Graduação	12	37,5
	Especialização	8	25
	Mestrado ou Doutorado	10	31,25
Cargo	Gerência	14	43,75
	Diretoria	8	25
	Coordenação	10	31,25
Tempo na Organização	até 2 anos	6	18,75
	de 3 a 5 anos	6	18,75
	de 6 a 10 anos	14	43,75
	mais de 10 anos	6	18,75

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

O sexo dos respondentes é de 62,50% masculino e 37,50% feminino. A escolaridade mais abrangente é de mestrado ou doutorado em 31,25% da amostra, e 37,50% em graduação, 25% de especialização e 6,25% de ensino médio. O cargo de gerência aparece em 43,75%, coordenação em 31,25 e diretoria em 25% dos respondentes. O tempo de atuação na organização é de 6 a 10 anos em 43,75%, até 2 anos, de 3 a 5 anos e mais de 10 anos em 18,75% dos respondentes respectivamente.

Destaca-se que para captar a percepção dos respondentes utilizou-se uma escala ordinal de 5 pontos, sendo 1 “discordo totalmente”, 2 “discordo parcialmente”, 3 “não concordo nem concordo”, 4 “concordo parcialmente” e 5 “concordo totalmente”. Após a tabulação dos dados, os mesmos passaram por análise estatística pelo software SPSS v. 22. As análises dos dados compreenderam o uso da estatística descritiva (média e desvio-padrão), análise de confiabilidade (*Alpha de Cronbach*) e correlação bivariada (*Correlação de Pearson*).

A fim de verificar a confiabilidade dos instrumentos, ou seja, o grau de consistência interna entre os indicadores de um fator aplicou-se o *Alpha de Cronbach*. Conforme Field (2009), valores entre  $0,6 \leq \alpha < 0,8$  representam índices aceitáveis,  $0,8 \leq \alpha < 0,9$ , representam um bom índice e  $> 0,9$ , diz respeito a um ótimo índice de *Alfa de Cronbach*, sendo que valores  $< 0,6$  indicam escala não confiável.

Para Lopes (2016), em estatística descritiva, coeficiente de correlação de Pearson tem como objetivo encontrar e mensurar o grau de relação entre duas variáveis, ou seja, um coeficiente de correlação, envolvendo dados contínuos conhecidos como “r de *Pearson*”. Podendo assumir valores positivos (+) ou negativos (-). A magnitude de “r” indica quão próximos da “reta” estão os pontos individuais. Sendo que, quando o r se aproxima de 1 significa uma correlação perfeita positiva entre as duas variáveis.



#### 4 ANÁLISES E DISCUSSÕES

A adoção da RSC possibilita aos gestores frente as grandes empresas o controle dos riscos e oportunidades de negócio, além disso, disponibiliza não só a empresa, mas também a sua cadeia de valor possa empregar estratégias e instrumentos rumo a gestão socialmente sustentável (ETHOS, 2007). A Tabela 3 apresenta os resultados das análises quando a primeira dimensão, tendo um nível ótimo de consistência e confiabilidade interna dos itens da dimensão ( $Alpha=0,968$ ).

Tabela 3 – Adesão a RSC

Afirmativa	Média	Erro Desvio	Alpha
1. Aderir a RSC devido a fatores como a transparência, ética e principalmente de continuidade da sua lucratividade.	4,38	,49	
2. Consciência com os deveres a comunidade onde a organização está inserida.	4,13	,61	
3. Não aderir devido aos altos custos em torno das ações sociais.	2,56	1,24	
4. O planeta pede socorro, mas ações sociais podem levar a extinção da organização.	2,69	1,47	
5. Prestígio perante seus públicos e melhorar sua imagem institucional.	4,06	,91	
6. Está próxima de atingir alto nível de sustentabilidade ambiental por meio de estratégias de reutilização e compensação ambiental que abranjam todo o sistema produtivo.	3,69	,78	,968
7. Possui iniciativas para o uso de fontes de energia renovável.	4,09	,78	
8. A empresa possui uma consciência pró-ambiental.	4,06	,76	
9. Reconheço a necessidade da implantação, entretanto, os demais gestores não estão engajados na ideia.	3,00	1,34	
10. Reconheço a necessidade da implantação, entretanto, a empresa não está pronta para adesão.	3,13	1,13	

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Destaca-se as afirmativas 1, 2, 5, 6, 7 e 8 com as maiores médias e menores desvios padrão, demonstrando maior concordância com as afirmativas e homogeneidade nas respostas. Deste modo, as organizações analisadas vêm buscando a adesão à RSC devido a fatores como a transparência, ética, deveres sociais, deveres ambientais como o uso de energias renováveis pois esses fatores geram a melhoria da imagem institucional, alto nível de sustentabilidade e lucratividade. Ventura (2005) evidencia que grande parte da adesão a RSC é relacionada a expectativa por parte da sociedade em relação às organizações, levando as novas empresas ou as já estabelecidas no mercado a incorporarem as novas práticas e procedimento de RSC em busca da legitimidade (SOUSA, 2011).

As afirmativas 6, 9 e 10, obtiveram médias moderadas o que demonstram que as organizações reconhecem as necessidades de implementação da RSC, porém esclarecem que tanto os gestores como a própria organização não estão prontos para a adesão. Isso se alinha com o que aponta Laruccia e Cataldo (2006), onde explicam haver tipos de categorias de gestores em relação a RSC: a) os que afirmam que ela não faz parte dos seus negócios; b) os que à praticam de forma errônea e; c) os que ainda não entenderam o real conceito da RSC. O mesmo é elucidado nas afirmativas



3 e 4, com as menores médias e alto desvio padrão, onde as organizações não aderem à RSC pelo fato dos altos custos de ações sociais e demanda de novos processos para isso.

A Tabela 4 apresenta as análises da dimensão Postura Institucional e de Responsabilidade Social e Transporte, que teve um nível ótimo de consistência e confiabilidade interna dos itens da dimensão ( $Alpha=0,972$ ).

Tabela 4 – Postura Institucional de Responsabilidade Social e Transparente

Afirmativa	Média	Desvio-padrão	Alpha
11. Elabora sem regularidade definida um balanço social com informações sobre suas ações sociais e ambientais	3,06	1,22	
12. Informa as partes interessadas (internas/externas) das ações sociais, ambiental e econômica de suas atividades e incluindo resultados desfavoráveis e os respectivos desafios, com metas para o próximo período.	2,94	1,32	
13. A empresa contempla em seu balanço social dados e indicadores de monitoração da distribuição de riqueza – a Demonstração do Valor Adicionado (DVA), por exemplo.	2,81	1,31	,972
14. Faz doações de produtos e recursos financeiros, cede instalações, mobiliza o trabalho voluntário de seus empregados e/ou desenvolve projetos sociais próprios.	2,94	1,32	
15. Você busca transformar a empresa em uma organização que tenha cidadania empresarial.	4,56	,72	

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Em análise, destaca-se a afirmativa 15 com média alta e homogeneidade nas concordâncias, onde as organizações buscam considerar a cidadania empresarial em suas ações.

As organizações são grandes centros de poder econômico e político que interferem diretamente na dinâmica social (SCHROEDER; SCHROEDER, 2004). Deste modo, além de prover a sociedade de bens e serviços, a empresa tem sob seu domínio o bem-estar do cidadão.

A média moderada da afirmativa 11 destaca que as organizações mesmo que sem regularidade as organizações tem ponderado apresentar as ações sociais e ambientais em balanços sociais. Sem e Klillsberg (2007) discutem a importância da prestação de contas dos dados econômicos, ambientais e sociais das empresas e traz confiança ao público com quem as empresas interagem (BARAIBAR-DIEZ; SOTORRÍO, 2018).

Contudo, as médias das afirmativas 12, 13 e 14 ficaram muito abaixo da moderação, destacando que as organizações nem sempre informam as partes interessadas de suas ações sociais, ambientais e econômicas e demonstra que, em relação aos balanços sociais, não apresenta indicadores de monitoração da distribuição da riqueza. Não é simples para as organizações alinharem as expectativas dos stakeholders com seus compromissos econômicos, sociais e ambientais (ARAÚJO; RUSSO, 2008), porém a RSC pode ser considerada como uma tentativa corporativa de negociar essa relação com os stakeholders (BARAIBARDIEZ; SOTORRÍO, 2018).





Percebe-se ainda a falta de doações de produtos ou recursos financeiros para ações ou projetos sociais. O investimento na área social é uma questão estratégica, pois as organizações, ao serem reconhecidas como socialmente responsáveis, podem conseguir diferenciais de competitividade e uma vez tendo a imagem valorizada, podem atrair um número maior de parceiros dispostos a colaborar com a causa social (RICO, 2004).

A Tabela 5 apresenta as análises da dimensão Práticas de Planejamento, que apresentou valores considerados aceitáveis para confiabilidade interna dos itens da dimensão ( $Alpha= 0,658$ ).

Tabela 5 – Práticas de Planejamento

Afirmativa	Média	Desvio-padrão	Alpha
16. Ao projetar um produto ou serviço, a empresa busca reduzir os impactos ambientais.	3,69	1,18	,658
17. A empresa planeja o destino adequado, de acordo com o que determina a legislação, aos resíduos sólidos resultantes de processos industriais.	4,44	,62	
18. Ao projetar processos a empresa busca promover a substituição de insumos e materiais por produtos que provoquem menos danos ao meio ambiente.	3,63	1,13	
19. A empresa investe na atualização ou mudança do seu padrão tecnológico com o objetivo de reduzir a utilização de recursos naturais ou substituir insumos não-renováveis por outros menos danosos ao ambiente.	4,00	,95	
20. Caso ocorram acidentes, a empresa está preparada para tomar todas as medidas necessárias para minorar os efeitos da ocorrência e reparar os danos/prejuízos socioambientais.	3,75	1,27	

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Destaca-se que as afirmativas 17 e 19 apresentaram as maiores médias e menores coeficientes de desvio-padrão. Isso demonstra que as organizações planejam o destino adequado, de acordo com a legislação específica, aos resíduos sólidos resultantes de seus processos e investe na atualização constante das tecnologias utilizadas, visando a redução da utilização de recursos não-renováveis ou nocivos ao meio ambiente. Gonçalves-Dias et al. (2007) apontam que a legislação ambiental cresceu em quantidade, severidade e complexidade, ao mesmo tempo, os consumidores passaram a ponderar as questões ambientais em suas escolhas, neste contexto as inovações tecnológicas mais “ecoamigáveis”, conforme Boff (2016), ajudam neste propósito.

As afirmativas 16, 18 e 20 apresentaram médias moderadas e destacam que nem sempre as organizações projetam novos produtos ou serviços considerando reduzir os impactos ambientais ou projetar processos para substituir matérias primas que reduzam os danos ao meio ambiente. Ainda, nem sempre as organizações estão preparadas para tomar todas as medidas necessárias para reduzir os efeitos ou danos socioambientais caso ocorra algum acidente.

A Tabela 6 apresenta as análises da dimensão Práticas de Ações Corretivas e apresentou uma boa confiabilidade interna dos itens ( $Alpha= 0,92$ ).



Tabela 6 – Práticas de Ações Corretivas

Afirmativa	Média	Desvio-padrão	Alfa
21. A empresa implementa as formas de compensar os danos/prejuízos que causa à comunidade.	3,3	1,0	,92
22. A empresa possui procedimentos formais para recebimento, registro e resposta aos questionamentos por terceiros relacionados ao meio ambiente.	2,9	1,2	

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

As análises demonstram que as afirmativas 21 e 22 apresentaram médias moderadas e baixas. Destaca-se que as organizações nem sempre consideram implementar formas de compensar os danos ou prejuízos causados à comunidade. Outro ponto revelado é a possível falta de procedimentos formais para recebimento, registro e resposta aos questionamentos por terceiros relacionados ao meio ambiente. Berkowitz et al. (2003) explana que a RSC se alinha com a ideia de que as organizações fazem parte de uma sociedade maior e que, portanto, devem prestar contas de seus atos.

Buscando identificar possíveis relações entre as dimensões analisadas, utilizou-se o cálculo do coeficiente de correlação de *Pearson*, o qual indica a força de associação entre as variáveis.

Tabela 7 – Correlação entre as dimensões analisadas

Afirmativa	Média	Desvio padrão	1	2	3	4	Alfa
1 – Adesão a RSC	3,58	1,17	1	,67 2**	,31 2**	,80 9**	,928
2 – Postura Institucional de Responsabilidade Social e Transparente	3,26	1,35	,67 2**	1	,34 4**	,91 8**	
3 – Práticas de Planejamento	3,90	1,08	,31 2**	,34 4**	1	,61 4**	
4 – Práticas de Ações Corretivas	3,06	1,13	,80 9**	,91 8**	,61 4**	1	

\*\*A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Ackerman (1973) divulga seu modelo, cuja ênfase não se encontra na aceitação moral da obrigação e sim na atitude gerencial para fazer frente às demandas sociais, frente a isso, as análises ponderaram as práticas em níveis de atitudes gerenciais e por este fator, as correlações são positivas, o que destaca que as dimensões se complementam e auxiliam no desenvolvimento de elementos favoráveis a adesão efetiva da RSC.

As análises apontam correlação positiva muito forte para as dimensões de Postura Institucional de Responsabilidade Social e Transparente e Práticas de Ações Corretivas (0,918;  $p=0,01$ ), destacando que quanto mais as organizações adotarem posturas institucionais voltadas a RSC maior será a efetiva prática de ações corretivas. Ao mesmo ponto, a forte correlação positiva entre



as dimensões Adesão a RSC e Práticas de Ações Corretivas (0,809;  $p=0,01$ ), demonstrando que quanto mais as organizações aderirem a RSC maior será as práticas de ações corretivas implementadas e efetivas.

Correlações positivas moderadas foram apontadas nas dimensões: Adesão a RSC e Postura Institucional e Responsabilidade Social e Transparente (0,672;  $p=0,01$ ) e entre Práticas de Planejamento e Práticas de Ações Corretivas (0,614;  $p=0,01$ ). E correlações fracas são apontadas entre as dimensões: Adesão a RSC e Práticas de Planejamento (0,312;  $p=0,01$ ) e entre Adesão a RSC e Práticas de Planejamento (0,344;  $p=0,01$ ).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo analisar a adoção da responsabilidade social corporativa em organizações da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. As análises demonstram que as organizações apresentam posturas de adoção das práticas de Responsabilidade Social Corporativa, contudo em muitos aspectos não adotam as práticas de forma efetiva e contínua.

Grande parte das organizações entrevistadas, apontam na primeira dimensão (Adesão a RSC) que são favoráveis a adesão à RSC, demonstrando o interesse em fatores como a transparência, ética, deveres sociais, deveres ambientais como o uso de energias renováveis pois esses fatores geram a melhoria da imagem institucional, alto nível de sustentabilidade e lucratividade. No entanto, muitas mostram-se não estarem alinhadas as práticas da RSC ao longo de seus processos, principalmente pela falta de preparo e planejamento dos gestores e da própria organização, além da percepção de que a RSC despense muito investimento para ações sociais.

A cidadania organizacional é ponderada na segunda dimensão analisada (Postura Institucional de Responsabilidade Social e Transparente), apontando a apresentação de ações sociais e ambientais em balanços sociais. Em contraponto, nem sempre apresentam informações e alinhamento com os *stakeholders* ou participação em ações ou projetos sociais. Em análise da terceira dimensão (Práticas de Planejamento), as organizações se adequam a leis quanto ao descarte correto de resíduos sólidos e atualização em relação a novas tecnologias pro-ambientais.

No entanto, nem sempre as organizações projetam novos produtos ou serviços considerando reduzir os impactos ambientais ou novos processos para substituir matérias primas que reduzam os danos ao meio ambiente. Ainda, nem sempre as organizações estão preparadas para tomar todas as medidas necessárias para reduzir os efeitos ou danos socioambientais caso ocorra algum acidente.

Em análise da quarta dimensão (Práticas de Ações Corretivas), percebe-se que as organizações nem sempre consideram implementar formas de compensar os danos ou prejuízos causados à comunidade. Outro ponto revelado é a possível falta de procedimentos formais para recebimento, registro e resposta aos questionamentos por terceiros relacionados ao meio ambiente. Ainda, as correlações entre as dimensões apresentaram coeficientes positivos e consideráveis, que salientam que as práticas de RSC se complementam e auxiliam no desenvolvimento de elementos favoráveis a adesão efetiva da RSC.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Constata-se que, a falta de conhecimento da amplitude das ações que compõem a RSC é o principal fator que faz com que as organizações entrevistadas não adotem práticas voltadas a RSC. O pensamento gerencial de que toda as ações terão um custo notório para a organização acaba impedindo a evolução da adoção das práticas da RSC. Diante desse cenário, é necessário que as organizações alinhem seus objetivos e processos à RSC, desse modo, poderiam identificar várias rotinas que poderiam ser adotadas por suas empresas independente de seu porte e agregar valor e resultados nos âmbitos sociais e ambientais além dos tradicionais econômicos.

O estudo possui algumas limitações relacionados a análise transversal e a baixa representatividade de amostra da região analisada, o que não permite generalizações. Para futuras pesquisas sugere-se que adotem modelos atuais, integrados e adaptados com a realidade brasileira. Sugere-se ainda a análise de hipóteses quanto a percepção dos gestores sobre o retorno social, ambiental e financeiro sobre a adesão efetiva as práticas da RSC.

## REFERÊNCIAS

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FREIRE, Robson; SOUZA, Maria José Barbosa de; FERREIRA, Elaine. Responsabilidade social corporativa: evolução histórica dos modelos internacionais. Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia-SEGeT, v. 5, p. 1-16, 2008. Disponível em: < [https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos08/257\\_257\\_RSC\\_-\\_evolucao\\_historica\\_dos\\_modelos.pdf](https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos08/257_257_RSC_-_evolucao_historica_dos_modelos.pdf) >. Acesso em: 11/02/2019.

PORTER, M.; KRAMER, M. Estratégia e sociedade: o elo entre a vantagem competitiva e a responsabilidade social empresarial. Harvard Business Review. Elsevier, v. 84, n.12, p. 78-92, 2006. Disponível em: < [https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos08/257\\_257\\_RSC\\_-\\_evolucao\\_historica\\_dos\\_modelos.pdf](https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos08/257_257_RSC_-_evolucao_historica_dos_modelos.pdf) >. Acesso em: 11/02/2019.

BIANCHI, M.; BACKES, R. G.; GIONGO, J. A participação da controladoria no processo de gestão organizacional. Contexto, Porto Alegre, v. 6, n. 10, jul./dez. 2006.

MARTINELLI, A. C. Empresa-cidadã: uma visão inovadora para uma ação transformadora. In: IOSCHPE, E. B. Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado. São Paulo: Paz e Terra, 1997. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000165&pid=S1415-6555200200030000500031&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000165&pid=S1415-6555200200030000500031&lng=en) >. Acesso em: 11/02/2019.

ALIGLERI, L.; ALIGLERI, L. A.; KRUGLIANSKAS, I. Gestão Socioambiental:

Responsabilidade e Sustentabilidade do Negócio. Editora Atlas, 2009.

ZAJAC, E. J.; KRAATZ, M. S.; BRESSER, R. K. F. Modeling the dynamics of strategic fit: a normative approach to strategic change. Strategic Management Journal, v. 21, p. 429-453, 2000. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000193&pid=S1415-6555200200030000500045&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000193&pid=S1415-6555200200030000500045&lng=en) >. Acesso em: 11/02/2019.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. Indicadores Ethos



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

de Responsabilidade Social Empresarial 2007. São Paulo: Instituto Ethos, 2007. Disponível em: <  
[https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2013/07/IndicadoresEthos\\_2013\\_PORT.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2013/07/IndicadoresEthos_2013_PORT.pdf) >.  
Acesso em: 12/02/2019.

QUELHAS, Filipe de Castro. Responsabilidade Social Corporativa. In: IV Congresso Nacional de  
Excelência em Gestão. 2010. Disponível em: <  
[http://www.inovarse.org/sites/default/files/T10\\_0261\\_1208\\_3.pdf](http://www.inovarse.org/sites/default/files/T10_0261_1208_3.pdf) >. Acesso em: 12/02/2019.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Responsabilidade social empresarial: teoria e prática. Editora  
FGV, 2015.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas  
sociais no Brasil. Revista do Serviço Público, [S.l.], v. 56, n. 2, p. p. 137-160, 2005.

ARMANI, D. Como elaborar projetos?: guia prático para elaboração e gestão de projetos  
sociais. Porto Alegre: Tomo, 2001.

FISCHMANN, A. A.; ZILBER, M. A. Utilização de indicadores de desempenho como  
instrumento de suporte à gestão estratégica. In: ENCONTRO DA ANPAD, 23., 1999, Belo  
Horizonte: UFMG, 1999.

YIN, R. K. *Case study research: design and methods*. California: Sage, 1994.

DA SILVA, Renata Céli Moreira; CHAUVEL, Marie Agnes. A responsabilidade social das  
empresas e seus efeitos no comportamento do consumidor: um estudo qualitativo. Revista de  
Gestão Social e Ambiental, v. 5, n. 2, p. 172-186, 2011.

Mohr L. A.; Webb, D. J.; Harris, K. E. (2001). Do consumers expect companies to be socially  
responsible? The impact of corporate social responsibility on buying behavior. *Journal of  
Consumer Affairs*, 35 (1), 45-72.

Maignan, I., Ferrell, O. C. (2004). Corporate social responsibility and marketing: an integrative  
framework. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 32 (1).

FERREIRA, D. A.; ÁVILA, M.; DE FARIA, M. D. Efeitos da responsabilidade social corporativa  
na intenção de compra e no benefício percebido pelo consumidor: um estudo experimental. *Revista  
de Administração*, v. 45, n. 3, p. 285-296, 2010.

UNIÃO EUROPÉIA. European business declaration against social exclusion, 1995. Disponível  
em: [www.csreurope.org/aboutus/socialexclusion\\_page393.aspx#Principles\\_of\\_an\\_overall\\_strategy](http://www.csreurope.org/aboutus/socialexclusion_page393.aspx#Principles_of_an_overall_strategy)  
em: [www.copenhagencentre.org/graphics/  
CopenhagenCentre/Publications/Partnership\\_Alchemy.pdf](http://www.copenhagencentre.org/graphics/CopenhagenCentre/Publications/Partnership_Alchemy.pdf)

CAPPELLIN, Paola; GIFFONI, Raquel. As empresas em sociedades contemporâneas: a  
responsabilidade social no Norte e no Sul. *Caderno CRH*, v. 20, n. 51, 2008.

PEREIRA, Liandra; FENDRICH, Lisandro José. Políticas e práticas de responsabilidade social



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

corporativa em empresas do interior de Santa Catarina e do Paraná. ENCONTRO DA ANPAD, v. 33, 2009.

MELO NETO, Francisco; FROES, César. Gestão da Responsabilidade Social Corporativa: o Caso Brasileiro. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 2001.

DE ABREU, Mônica Cavalcanti Sá; DA SILVA MEIRELES, Fernanda Rosalina; DA CUNHA, Larissa Teixeira. Diferentes percepções sobre a responsabilidade social corporativa em empresas líderes do Brasil e da Índia. Revista Eletrônica de Negócios Internacionais, v. 10, n. 1, p. 18-29, 2015.

BRAGATO, Ivelise Rasesa et al. Produção de açúcar e álcool vs. responsabilidade social corporativa: as ações desenvolvidas pelas usinas de cana-de-açúcar frente às externalidades negativas. Gestão e Produção, v. 15, n. 1, p. 89-100, 2008. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/gp/v15n1/a09v15n1> >. Acesso em: 01/04/2019.

FARIA, Alexandre; SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras. A responsabilidade social é uma questão de estratégia? Uma abordagem crítica. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 1, p. 7-34, 2008. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a02v42n1.pdf/> >. Acesso em: 01/04/2019.

SILVA, Fernanda Pereira et al. Modelos Teóricos de Responsabilidade Social Corporativa e Performance Social Corporativa: uma análise desde a década de 1950 a 2000. Revista ESPACIOS| Vol. 37 (Nº 02) Año 2016, 2016. Disponível : < <http://www.revistaespacios.com/a16v37n02/16370211.html> >. Acesso em: 02/04/2019.

HOPKINS, M. (1997); "Defining indicators to assess socially responsible enterprise". *Future UK*, 29(7), 581-603. Disponível em: < <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016328797000347> >. Acesso em: 02/04/2019.

ACKERMAN, R. How companies respond to social demands. *Harvard Business Review*, v.51, n.4. 1973.

PENA, Rafael Coloma Meirelles. Responsabilidade social corporativa e gaps de percepção: um estudo de caso. 2013. Tese de Doutorado. Disponível em: < [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11150/Dissertacao\\_Rafael\\_Pena\\_VFinal-2.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11150/Dissertacao_Rafael_Pena_VFinal-2.pdf) >. Acesso em :18/07/2019.

VASCONCELOS, Isabella Francisca Freitas Gouveia de; ALVES, Mario Aquino; PESQUEUX, Yvon. Responsabilidade social corporativa e desenvolvimento sustentável: olhares habermasianos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 52, n. 2, p. 148-152, 2012.

SANCHES, Cida; MARIETTO, Márcio Luiz; PAIXAO, Marisa Regina. Desenvolvimento e validação de questionário multidimensional, por meio de lógica paraconsistente, para medir a práxis de gestão de responsabilidade sócio ambiental. SIMPOI-XIV Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais, 2011.



OBSERVADOR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**ALTERNATIVAS QUE TRANSFORMAM VIDAS: o papel da feira de produtos da agricultura familiar de São Lourenço do Oeste/SC**

**ALTERNATIVES THAT TRANSFORM LIVES: the role of the family farming products fair in São Lourenço do Oeste / SC**

Sidiane dos Santos ALVARISTO<sup>1</sup>, Tiago Luiz PEREIRA<sup>2</sup>, Clarete Trzcinski<sup>3</sup>, Cristiane TONEZER<sup>4</sup>,  
Rosana Maria BADALOTTI<sup>5</sup>

**Resumo:**

A interação entre produtores e consumidores no contexto das cadeias curtas, a exemplo das feiras da agricultura familiar, constitui a problemática do presente estudo, que buscou analisar como a Feira de produtos da agricultura familiar do município de São Lourenço do Oeste/SC constitui alternativa para o sistema agroalimentar global. Utilizou-se como metodologia um levantamento de dados realizado na feira por meio da técnica de entrevista semiestruturada aplicada a uma produtora feirante e uma consumidora, escolhidas de forma aleatória. Apreende-se que a agricultura familiar, pela sua capacidade de adaptação e resistência, além de inserir-se no contexto do modelo agroalimentar global, também é capaz de constituir modos alternativos de produção e comercialização, como as feiras, espaços característicos das Redes Agroalimentares Alternativas. Segundo as informações coletadas, a feira se caracteriza como um espaço de interação entre as expectativas de produtores e consumidores, possibilitando qualidade de vida a ambos e se constituindo como um processo alternativo aos grandes mercados globalizados. Destaca-se o protagonismo feminino tanto no saber empregado na produção dos alimentos comercializados, quando na renda familiar proporcionada pela feira.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Feira. Redes Agroalimentares Alternativas. Protagonismo Feminino.

**Abstract:**

The interaction between product and consumption beyond the conventional formats imposed by globalization is the problem of this study. It aims to analyze how the fair and family farming products in the municipality of São Lourenço do Oeste/SC are alternatives to the global agri-food

1 Bolsista UNIEDU/FUMDES, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Unochapecó; e-mail: [sidiane.santos@unochapeco.edu.br](mailto:sidiane.santos@unochapeco.edu.br)

2 Bolsista UNIEDU/FUMDES, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Unochapecó; e-mail: [tiagopereira@unochapeco.edu.br](mailto:tiagopereira@unochapeco.edu.br)

3 Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; e-mail: [clarete@unochapeco.edu.br](mailto:clarete@unochapeco.edu.br)

4 Doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul PGDR/UFRGS, professora titular da Unochapecó; e-mail: [tonezer@unochapeco.edu.br](mailto:tonezer@unochapeco.edu.br)

5 Doutora em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina; e-mail: [badalottirosana@gmail.com](mailto:badalottirosana@gmail.com)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

system. A survey carried out was used as methodology. Data collection was carried through semi-structured interviews applied to a producer and consumer marketer, chosen at random. It is learned that family farming, due to its capacity for adaptation and resistance, in addition to being inserted in the context of the global agri-food model, is also able to establish itself in alternative modes of production and commercialization, such as fairs, from the characteristics of the Alternative Agrifood Networks that it shares and holds the potential to perform. According to the information collected, the fair is established as a space for connecting the expectations of producers and consumers, enabling quality of life for both and constituting an alternative process to the large globalized markets. The female protagonism stands out both in the knowledge used in the production of the marketed food and in the family income provided by the fair.

**Keywords:** Family farming. Market. Alternative Agrifood Networks.

## INTRODUÇÃO

A complexidade da agricultura familiar e os desafios que ela enfrenta diante dos novos contextos econômicos e sociais demandam capacidade de adaptação e resistência dos agricultores (WANDERLEY, 2003). Diante do contexto de modernização da agricultura, Lamarche (1993) enfatiza que o que mantém a agricultura de base familiar no mundo todo é a sua capacidade de adaptação, isto é, o caráter camponês dos saberes e de diversidade de produção. Nesse sentido, a temática do presente trabalho é problematizar as formas de interação entre produtores e consumidores no contexto da agricultura familiar, para além dos formatos convencionais impostos pela globalização.

A partir das discussões acerca da região como construção social e dos reflexos da globalização nas dinâmicas regionais abarcadas pelo componente curricular Dinâmicas Regionais e Transformações Sociais, no âmbito do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Unochapecó, este trabalho objetiva analisar como a feira de produtos da agricultura familiar do município de São Lourenço do Oeste/SC constitui alternativa para o sistema agroalimentar global. No presente estudo utilizou-se como metodologia um levantamento de dados realizado na Feira de produtos da agricultura familiar de São Lourenço do Oeste, que acontece no Centro de Comercialização, situado na Praça da Liberdade – Rua Rui Barbosa, centro, município de São Lourenço do Oeste/SC.

A coleta de dados ocorreu no dia 24 de agosto de 2019, sábado pela manhã, dia e horário em que a feira é realizada. Utilizou-se a técnica de entrevista semiestruturada mediante aplicação de roteiros a uma produtora feirante e a uma consumidora, tendo em vista caracterizar as entrevistadas e seus vínculos com a feira. As pessoas entrevistadas foram escolhidas de forma aleatória e demonstraram disponibilidade em fornecer as informações e dados requeridos, com a assinatura



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

do Termo de Consentimento Livre e esclarecido (TCLE), conforme resolução 510/2016 – CNS. As entrevistas foram realizadas na própria feira.

Os roteiros de entrevista para o desenvolvimento deste estudo foram estruturados em dois blocos de questões. No primeiro bloco as perguntas foram organizadas a fim de caracterizar brevemente o perfil do entrevistado e no segundo, com questões abertas, buscou-se apreender a relação do entrevistado com a feira. Os dados foram descritos, analisados e interpretados com base na literatura disponibilizada pelo componente curricular Dinâmicas Regionais e Transformação Social, e em outros referenciais selecionados pelos autores e relacionados ao tema em questão.

Organizou-se o presente trabalho inicialmente com uma breve abordagem acerca da produção de alimentos a partir das noções de cadeias agroalimentares longas e cadeias curtas. Em seguida, apresentam-se aspectos sobre a agricultura familiar no oeste catarinense e reflexões relacionadas aos produtos coloniais e ao protagonismo da mulher nesse contexto. Por fim, apresentam as análises dos dados obtidos em levantamento de campo e- as considerações finais.

## **Feira como alternativa ao mercado alimentar convencional**

### ***Produção de alimentos: Cadeias agroalimentares longas X Cadeias curtas de abastecimento***

Gazolla e Schneider (2017) apontam uma contradição crescente na maneira como se produzem e consomem alimentos em nossa sociedade. As estatísticas referentes à fome se mantêm inalteradas, enquanto a produção de fibras e matérias primas agroalimentares aumentam cada vez mais, elevando também os impactos sobre o meio ambiente, os recursos naturais e os próprios agricultores. Nesse cenário de discrepância em relação à produção de alimentos, vivemos em uma realidade em que há alimentos suficientes para a população, no entanto, convivemos com a fome e a má nutrição e com a insatisfação tanto de produtores quanto de consumidores. Quem se beneficia dessa realidade são as grandes redes de *fast food* e supermercados globais (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017).

O modelo de produção agroalimentar que sustenta essa lógica mobiliza a necessidade crescente do aumento das escalas de produção, inviabilizando a sobrevivência de agricultores que não estejam integrados ao sistema, enquanto submete consumidores finais a opções de alimentação pouco nutritivas que oferecem altos riscos à saúde. Esse modelo de produzir e consumir alimentos ocorre em escala global no contexto e lógica da economia internacionalizada. O sistema agroalimentar globalizado desconecta a alimentação de sua base natural, ocasiona um distanciamento entre homem e natureza e minimiza a concepção do rural apenas como espaço de produção (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017). Essa concepção é partilhada também por outros autores.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O processo de modernização tecnológica estaria desconectando a agricultura como prática social, da natureza e ecologia, da estrutura e da qualidade do trabalho, da organização social específica do tempo e espaço, das ligações com a elaboração de produtos de qualidades específicas, e da família como princípio de organização social (PLOEG, 1992, apud MIOR, 2005, p. 29).

Nesse sentido, a impessoalidade das cadeias agroalimentares longas, que afastam cada vez mais o produtor e o consumidor, torna o alimento mera mercadoria reconhecida apenas pelo seu valor comercial-monetário ou valor nutricional, com destaque para as preferências ou poder aquisitivo dos consumidores. Perde-se a identidade do produto, assim como as particularidades referentes ao clima e a sazonalidade, restando aos consumidores acreditarem na qualidade dos alimentos fornecidos pelas indústrias. Neste modelo de produção e comercialização impessoal, as redes agroalimentares criam selos e certificados com o objetivo de passar credibilidade ao consumidor, embora tais elementos nem sempre digam muito sobre quem os manipulou e sobre como foram produzidos (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017).

Em contraposição a esse modelo hegemônico, Gazolla e Schneider (2017), indicam a existência de outro movimento, principalmente ao sul do globo, caracterizado por um modelo denominado de cadeias curtas de abastecimento ou Redes Agroalimentares Alternativas (RAAs). Estas alternativas estão inseridas em um debate mais amplo que se refere às cadeias de valor, à atividades que atribuem valores sociais, princípios e significados simbólicos, culturais, éticos e ambientais, para além dos critérios de preço, ao longo das diferentes fases de produção com o objetivo de atender às demandas dos consumidores. Estas questões estão, portanto, relacionadas aos processos e formas de produzir, aos produtos e aos atores envolvidos.

As cadeias curtas visam se contrapor ao sistema agroalimentar dominante, com a proposição de encurtar distâncias, sejam elas físicas, sociais, culturais ou econômicas, entre os produtores e os consumidores, que também podem ser lojas especializadas e restaurantes, todos acessados sem intermediários. Os principais tipos de cadeias curtas, que se identificam como a venda direta ao consumidor, ocorrem por meio de vendas diretas nas propriedades, feiras locais, lojas e mercados de agricultores, vendas de porta em porta, colheita direta pelos consumidores na unidade produtiva, comércio eletrônico, modelos de divisão dos riscos de produção entre o produtor e os consumidores, grupos de consumidores coletivos e possibilidades de associações entre consumidores e produtores (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017).

Em virtude dos problemas e críticas ao sistema agroalimentar convencional no que diz respeito à sustentabilidade ambiental e ao afastamento das raízes da agricultura familiar e camponesa, a partir da década de 1990 observa-se uma expansão considerável das RAAs. A explicação acerca da manutenção das cadeias curtas de abastecimento sustentava-se na resistência camponesa como estratégia de enfrentamento à globalização do sistema agroalimentar, além de estudos sobre o



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

interesse de parte da população por alimentos mais naturais, frescos e orgânicos, resultando no fortalecimento de mercados locais, fazendo com que os consumidores também passassem a valorizar a forma como os alimentos são produzidos, seus valores culturais e modos de preparo tradicionais e sem aditivos (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017).

Destarte, a partir das considerações apresentadas a respeito dos aspectos gerais do sistema de produção agroalimentar em escala global e cadeias agroalimentares longas, Gazolla e Schneider (2017) indicam um modo diferente de produzir e consumir alimentos a partir dos circuitos de produção situados fora do modelo de agricultura convencional. Nesse sentido, as cadeias curtas de abastecimento e as Redes Agroalimentares Alternativas caracterizam-se pelo contato direto entre os consumidores e produtores, pelas relações de confiança; inserção e imersão em um contexto regional e também pela proximidade entre os locais de produção e consumo.

### ***Breve contextualização acerca da agricultura familiar no oeste catarinense***

Wanderley (2003) corrobora com o entendimento de que o processo de modernização da agricultura modifica os processos e a subjetividade. A referida autora ressalta a complexidade da agricultura familiar e os desafios que ela enfrenta nas sociedades modernas. Segundo a autora, o campesinato é parte constitutiva da agricultura familiar brasileira e retoma a proposta teórica de uma tradição na agricultura familiar brasileira centrada na família, nas formas de produzir e no modo de vida, embora necessite se adaptar às condições modernas no que diz respeito à produção e ao convívio em sociedade, visto que todos estamos inseridos e somos influenciados pela chamada sociedade englobante.

Em virtude desse contexto, existem continuidades e rupturas relacionadas a agricultura familiar. Refere que a terra continua sendo patrimônio familiar e que apesar da imposição de uma nova lógica de mercado, mantém-se o modo de vida camponês. Sinaliza, inclusive, que o camponês não se nega a produzir, mas faz um balanço subjetivo entre produção e consumo, no qual a perspectiva de subsistência não é perdida quando o agricultor familiar se integra ao mercado. Todavia, as mudanças na relação com o tempo impostas pela agricultura moderna determinam a necessidade de planejamento. Também sinaliza a pluriatividade como estratégia de permanência na agricultura familiar moderna (WANDERLEY, 2003). Frente a essas novas requisições econômicas e sociais, sobrevive a capacidade de adaptação e resistência dos agricultores, enfatizando que

o agricultor familiar não é um personagem passivo sem resistência diante de forças avassaladoras vindas de fora e de cima do seu universo. Pelo contrário, ele constrói sua própria história nesse emaranhado campo de forças que vem a ser a agricultura e o meio rural inseridos em uma sociedade moderna. E o faz recorrendo à sua própria experiência (camponesa) e procurando adaptar-se, como já foi dito, às novas “provocações” e desafios do desenvolvimento rural (WANDERLEY, 2003, p. 58).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Lamarche (1993) também destaca que o que mantém agricultura de base familiar no mundo todo é a sua capacidade de adaptação, isto é, seu caráter camponês dos saberes e de diversidade de produção. Para entender a agricultura familiar, é preciso analisar as experiências vividas presentes nas estratégias utilizadas atualmente e a condição de ser agricultor familiar remete a um patrimônio sociocultural. Tal conhecimento especializado do agricultor familiar é, portanto, diferenciado e, conforme situa Mior (2005), não pode ser apropriado pela corrente produtivista.

A respeito da agricultura familiar no oeste catarinense, cumpre expor que esta região possui particularidades em virtude do processo de colonização, que “é marcado pela exploração econômica por meio das frentes de colonização visando à riqueza das terras e pelo empenho na conquista de suas fronteiras” (BAVARESCO, 2018, p. 281).

Bavaresco (2018) indica que a economia do oeste catarinense se constituiu por quatro ciclos econômicos: Ciclo da Pecuária, Ciclo da Erva-Mate, Ciclo da Madeira e Ciclo Agroindustrial. A respeito deste último, o autor destaca que

O Ciclo Agroindustrial do oeste catarinense está associado à expansão do setor produtivo e industrial do Brasil a partir de 1950 e 1960. O processo de modernização na agricultura e as relações de produção que se estabelecem na região impulsionaram a instalação de agroindústrias (BAVARESCO, 2018, p. 297).

Acerca das relações de produção no oeste catarinense, Bavaresco (2018) destaca que há predominância da produção agrícola de subsistência baseada na propriedade familiar e ressalta esse fator como preponderante para prosperidade das agroindústrias na região. O autor explica que as propriedades familiares garantiam à indústria a matéria prima por meio do sistema de integração, no qual os produtores recebiam das empresas os insumos necessários à criação dos animais, além da segurança de comercialização de sua produção, descontando os custos dos insumos fornecidos ao entregá-la.

A partir desse sistema de integração as pequenas propriedades baseadas na agricultura familiar passaram por mudanças significativas e rupturas nas relações até então estabelecidas. “O que mais chama a atenção no oeste de Santa Catarina foi a desestruturação da agricultura familiar” (BAVARESCO, 2018, p. 311). Constata que

nem os governantes nem mesmo a indústria foram capazes de construir políticas públicas e econômicas que viessem a aliviar os traumas provocados nas famílias dos agricultores. Os altos e baixos do mercado deixaram inúmeras famílias sem a posse da terra, só lhes restando a força de trabalho a ser comercializada nas cidades. A modernização agrícola e as agroindústrias tiveram papel central no aumento do êxodo rural (BAVARESCO, 2018, p. 311).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A modernização da agricultura configurou-se como conservadora, regionalmente seletiva, socialmente desigual, economicamente excludente e ecologicamente predatória. Há uma problematização em relação ao paradigma de adequação, isto é, o ritmo desenfreado de produção, consumo e intensificação da acumulação e velocidade dos fluxos do capital, em nome de um projeto dito de desenvolvimento do país (GERHARDT; MAGALHÃES; ALMEIDA, 2012).

Tais reflexões sobre a agricultura familiar, em especial no oeste catarinense, são imprescindíveis para análise do objeto deste estudo, visto que é nesse contexto que insere-se a discussão a respeito das cadeias curtas, mais especificamente sobre as feiras como alternativas para o sistema agroalimentar convencional global.

### *Saber diferenciado: produtos coloniais e protagonismo feminino*

Dorigon e Renk (2011, p. 105) conceituam produtos coloniais como aqueles processados das propriedades pelos “colonos” para o consumo da família, como “derivados de carne suína, derivados do leite, doces, geleias de frutas, conservas de hortaliças, massas e biscoito, açúcar mascavo, sucos e vinho, dentre outros”.

Os produtos coloniais incorporam saberes herdados, que congregam a cultura material e imaterial. Por conseguinte, remetem ao lado afetivo do consumidor ao adquiri-lo, uma vez que se distingue do produto industrializado e remete a memórias e particularidades não encontrados nos produtos padronizados típicos do sistema agroalimentar convencional (DORIGON; RENK, 2011). Nesse sentido, reitera-se a concepção do saber fazer próprio da agricultura familiar, de um conhecimento específico e diferenciado, conforme descrito por Wanderley (2003) e reforçado por Mior (2005).

Retoma-se, portanto, a capacidade de adaptação e resistência da agricultura familiar, especialmente de sua capacidade de se estabelecer em modos alternativos de produção e comercialização, como as feiras, a partir de suas distinções ao produzir alimentos. Maluf (2004) corrobora com o entendimento de que a inserção da agricultura de base familiar nos mercados alternativos de produtos alimentares promove a equidade e a inclusão social em simultâneo a uma maior e mais diversificada oferta de alimentos à população produzidos sob formas sustentáveis, que se opõem às tendências convencionais e padronizadas de produção e consumo de alimentos. O autor também enaltece a valorização de produtos com atributos diferenciados de qualidade e a fonte direta de renda.

Nas cadeias curtas de abastecimento também pode ser observada a possibilidade de transformação do papel da mulher nas relações de produção.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Se a administração da família e da propriedade ficava ao encargo do chefe de família, responsável pela compra de produtos para a propriedade, pela venda, pelo dinheiro, de modo geral, as mulheres, além das atividades na lavoura, responsabilizavam--se pela organização doméstica, dedicando-se a coser, cozer e a transformar produtos in natura visando sua conservação. [...] Forjava-se um espaço dos recursos femininos, com a venda, pelas mulheres, de ovos, leite e derivados, as chamadas “miudezas”. (DORIGON; RENK, 2011, p. 104).

Por conseguinte, a venda das “miudezas”, potencializada pelos espaços de feiras, por exemplo, possibilita a transformação da produção invisibilizada do auto consumo em renda.

De acordo com Siliprandi (2009), o trabalho da mulher na agricultura é percebido, muitas vezes, de forma invisível, assim como outras atividades produtivas por elas desempenhadas no conjunto da unidade familiar como horta, pomar, cuidados de animais domésticos e atividades consideradas secundárias quando relacionadas às culturas comerciais. Apresenta-se como contraponto que projetos agroecológicos passem a dar destaque aos espaços de produção protagonizados pelas mulheres, conferindo-as assim, a condição de sujeitos produtivos. Tal invisibilidade está vinculada ao formato pelo qual se organiza a divisão sexual do trabalho e de poder nessa forma de produção, outorgando ao homem a chefia familiar. Às mulheres são reconhecidas, com status inferior, as atividades consideradas como extensão de seu papel de esposa e mãe e acaba por ser deixado de lado o reconhecimento em relação ao seu trabalho efetivo no conjunto das atividades da agricultura familiar como preparo do solo, plantio, colheita, criação de animais, transformação de produtos e o artesanato (SILIPRANDI, 2009).

Para reverter este panorama de invisibilidade, que se mostra diretamente ligado às estruturas de poder, Siliprandi (2009) afirma que seria necessário apoio organizativo, além da disponibilidade de acesso a recursos produtivos como terra, crédito e formação técnica, no sentido de estimular o desenvolvimento de suas capacidades. Do ponto de vista das relações de poder, das mudanças mais complexas, seria imprescindível a desconstrução do mito de que a família se constitui como um conjunto harmônico e integrado, com papéis exercidos por todos de maneira complementar e dirigidos pelo homem.

Siliprandi (2009) apresenta argumentos essenciais no sentido de romper com a percepção centrada na importância primordial do papel do homem na agricultura familiar. Refere que no campesinato a distribuição dos resultados do trabalho tende a se mostrar mais igualitária na medida em que a mulher participa das decisões e do planejamento que envolvem as atividades produtivas, entendida como equidade, além de que, diante da expansão de possibilidade de atividades geradoras de renda em que há o envolvimento da mulher, aumentam também as opções estratégicas, expandindo também a possibilidade do desenvolvimento de maior autonomia e poder de decisão.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As feiras de produtos coloniais se constituem como importante possibilidade de comercialização de excedentes e de uma variedade de produtos provenientes das atividades da agricultura familiar, à exemplo das chamadas miudezas, geralmente feitas por mãos femininas (DORIGON; RENK, 2011). Grande parte dos produtos comercializados nas feiras passam pelas mãos de mulheres agricultoras, fato que as coloca em um papel central no que diz respeito ao seu protagonismo e sua importância no estabelecimento da feira como alternativa ao mercado globalizado e as distâncias que ele impõe às pessoas.

## *A Feira de produtos da agricultura familiar de São Lourenço do Oeste/SC*

O município de São Lourenço do Oeste está localizado no noroeste do estado de Santa Catarina e é também marcado por características da agricultura familiar típicas da região oeste do Estado. O município possui 362 km<sup>2</sup> de território, organizado em três distritos na área rural e sete bairros no perímetro urbano (SÃO LOURENÇO DO OESTE, 2019). No ano de 2019 a população estimada pelo IBGE foi de 24.076 habitantes, dos quais cerca de 22,5% residentes na área rural do município (IBGE, 2019).

Dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2019) sinalizam um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município de 0,749 no ano de 2010, menor que o índice do Estado de Santa Catarina (0,774) e maior em comparação ao IDH do Brasil (0,727). Segundo esses dados, as dimensões que mais contribuem para o IDH do município são a longevidade (0,807), seguida de renda (0,748) e educação (0,695).

Segundo dados da Prefeitura Municipal, em fevereiro de 2019 o município contava com 272 estabelecimentos industriais, com destaque aos ramos alimentício e madeireiro/moveleiro, 1.016 estabelecimentos comerciais e 1.691 estabelecimentos de prestação de serviços cadastrados na Secretaria Municipal de Administração e Fazenda. Já a respeito da agricultura destaca-se a produção diversificada proveniente da pequena propriedade. A bovinocultura leiteira é uma das principais forças motrizes do município, que possui uma das maiores bacias leiteiras do Estado de Santa Catarina. Destaca-se também o cultivo de milho e soja e o desenvolvimento da bovinocultura de corte e da avicultura (SÃO LOURENÇO DO OESTE, 2019).

Com relação a realização de feiras de produtos da agricultura familiar, existe apenas um ponto de realização no município. Atualmente, nove produtores comercializam produtos coloniais e agroecológicos nesse espaço. A referida feira acontece no município há trinta e sete anos e há cerca de um ano no espaço atual, construído especificamente para este fim. O Centro de Comercialização conta com 382,43 metros quadrados e 15 boxes, sendo 12 espaços destinados à agricultura familiar, dois para gastronomia e um para a Associação Lourenciana de Artesãos



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

(ALA), além de dois banheiros (SÃO LOURENÇO DO OESTE, 2019).

A feira é coordenada por servidores da Secretaria Municipal de Agricultura e da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri). Segundo apontamentos dos coordenadores, obtidos por meio de conversa informal na feira, aproximadamente duzentos consumidores frequentam a feira semanalmente. Destaca-se também que não há normas estabelecidas entre os agricultores respectivos à organização, variedade e quantidade de alimentos a serem produzidos e comercializados, sendo que cada feirante comercializa produtos de acordo com sua aptidão, conforme atividades realizadas em cada unidade de produção, tendo em vista a variedade e quantidade produzida em cada época do ano.

A agricultora feirante entrevistada tem 56 anos de idade e se considera agricultora desde que nasceu. Possui ensino médio completo e aposentou-se recentemente. É casada, teve quatro filhos e atualmente reside apenas com o marido, com o qual divide o trabalho realizado na propriedade. A renda média mensal do casal é de R\$ 4.500,00, constituindo valor preponderante no rendimento familiar.

A entrevistada relatou que participa da feira há cerca de seis anos, semanalmente, em banca vinculada exclusivamente à sua família. Com relação aos produtos que comercializa, informou que vende principalmente queijos coloniais que fabrica a partir do leite produzido na própria unidade familiar, além de outros derivados de leite – como manteiga e nata.

A produtora feirante também produz e comercializa pão de milho, bolachas, geleias e compotas de frutas, frango caipira, ovos, amendoim, mel, batata doce e mandioca, de acordo com a disponibilidade dos produtos em cada época do ano e excedente do consumo familiar. Nota-se, portanto, o respeito às particularidades referentes ao clima e a sazonalidade em oposição às escalas típicas das cadeias agroalimentares longas, conforme salientam Gazolla e Schneider (2017). Ressalta-se também o balanço subjetivo entre produção e consumo referido por Wanderley (2003), no qual a perspectiva de subsistência não é perdida quando o agricultor familiar se integra ao mercado.

As atividades de produção são compartilhadas entre a entrevistada e o marido, já as atividades de comercialização na feira são responsabilidade exclusiva da entrevistada, enquanto o marido cuida dos animais criados na propriedade. . Nessa perspectiva, observa-se nas cadeias curtas de abastecimento, a possibilidade de transformação do papel da mulher nas relações de produção e comercialização?. Destaca-se também a importância do papel da mulher, diante da variedade de produtos comercializados na feira, todos elaborados quase que exclusivamente por suas mãos.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Antes de ingressar na feira, a agricultora afirmou que produzia e vendia queijos nos supermercados da cidade. No entanto, a partir da possibilidade de comercialização na feira pôde diversificar os produtos, passando a disponibilizar o excedente da produção para o consumo da família, sendo que a escolha também se deu em razão de sua saúde – afirmou ter lesões nos braços. Percebe-se, nessa questão, a visibilidade da produção feminina, sobretudo das “miudezas”, possibilitada pelo espaço da feira, bem como a transformação invisibilizada do auto consumo em renda, conforme disposto por Dorigon e Renk (2011). Inclusive, a feirante enfatizou que não aplica agrotóxicos, usando apenas enxada, produzindo de forma tradicional. Relatou ainda que comercializa os mesmos produtos que coloca na mesa da própria família. Tais apontamentos remetem ao diferencial da produção da agricultura familiar, sobretudo pelos processos subjetivos ao primar pela qualidade dos produtos, isto é, da agricultura como prática social, como aponta Mior (2005). A feirante relata também que comercializam gado de corte e suínos em pequena quantidade de maneira independente, portanto fora do sistema de integração. Tal opção reitera o disposto por Wanderley (2003) de que a agricultura familiar, pela sua capacidade de adaptação e resistência, é capaz de fixar-se a modos alternativos de produção e comercialização, como as feiras, ao mesmo tempo em que pode inserir-se no contexto do modelo agroalimentar por meio do sistema de integração. Todavia, no caso da entrevistada, a opção da família foi manter-se apenas em cadeias curtas de abastecimento.

A feirante destacou como pontos fortes, sobre a comercialização no espaço da feira, a existência de local apropriado para comercializar os produtos, a possibilidade de agendamento de encomendas e o aumento da renda da família. Por outro lado, como pontos fracos indicou a dificuldade inicial de formar clientela - até o momento em que os consumidores conheceram os seus produtos (que constitui as relações de confiança entre produtores e consumidores), a divulgação insuficiente da feira, assim como a eventual sobra ou falta de produtos em dias de feira. Apreende-se que tais aspectos são decorrentes das próprias características desse sistema de produção e comercialização, como a sazonalidade dos produtos, bem como de um processo de revalorização do colonial pelos consumidores, que comumente são incentivados ao consumo de produtos industrializados do sistema agroalimentar global, potencializado pelas estratégias de marketing desse mercado hegemônico. Com relação à divulgação da feira, compreende-se que essa questão é parte do processo de articulação coletiva dos feirantes. No decorrer do tempo, tendo em vista que a primeira Feira de produtos da agricultura familiar de São Lourenço do Oeste foi realizada no ano de 1982, essa articulação ocorre de maneira mais ou menos coesa, a depender também das opções e/ou omissões da política pública em relação ao incentivo sobre a feira, como alternativa ao sistema agroalimentar global, que possui como pano de fundo as próprias tendências ao desenvolvimento econômico, do qual o mote central são as grandes indústrias e seus produtos.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A feirante entrevistada informou que não acessou nenhum programa de subsídio governamental para financiar atividades relacionadas à feira e também referiu não ter interesse em aderir a nenhum programa de fornecimento de alimentos para instituições públicas, pois pretende diminuir o ritmo de trabalho quando sua filha mais nova concluir a faculdade. Inclusive, enalteceu a importância da formação acadêmica dos filhos e relatou que gostaria de ter cursado medicina veterinária, mas em sua juventude isso não foi possível. Declarou que “o estudo é a maior herança que se pode deixar para os filhos” (sic). Pontua-se, nesse sentido, para além do conhecimento formal, a importância de valorização também do saber fazer do agricultor familiar, de seus saberes herdados, que congregam a cultura material e imaterial (DORIGON; RENK, 2011).

Conforme a avaliação da agricultora feirante, os benefícios que os consumidores esperam encontrar quando optam pela aquisição de produtos na feira estão relacionados à qualidade dos produtos, por serem mais naturais, sem agrotóxicos, além do bom atendimento – que segundo os autores supracitados constitui-se pela relação de proximidade e confiança entre produtores e consumidores. Relatou que agenda pedidos para alguns clientes e realiza entregas à domicílio. Comentou que comumente são os mesmos clientes que frequentam a feira, o que remete a relação de confiança. Destarte, tais informações corroboram com as reflexões de Gazolla e Schneider (2017). Ao estabelecer características das Redes Alternativas Agroalimentares, os referidos autores apontam a importância do contato direto entre os consumidores e produtores, pelas relações de confiança; inserção e imersão em um contexto regional e também pela proximidade entre os locais de produção e consumo. E elementos são também enfatizados pela consumidora entrevistada.

Os dados acerca da caracterização da consumidora entrevistada indicam que a mesma tem 40 anos, é professora, pós-graduada e reside no Centro da cidade. Frequenta a feira há cerca de seis anos, com frequência quinzenal e busca por produtos como queijos, geleias e verduras. É a única pessoa da família que frequenta a feira e o faz a pedido dos familiares. Refere ter preferência por produtos naturais, o que entende como um benefício para a saúde. Relata que antes da feira comprava os produtos no Supermercado e hoje prefere os produtos naturais, orgânicos e mais saudáveis comercializados no local. Refere se identificar com a feira e com o atendimento prestado, considerando que geralmente compra dos mesmos feirantes, a depender da disponibilidade dos produtos. Afirma ter confiança na procedência dos produtos. Como sugestão, indicou que poderia haver maior variedade de produtos na feira.

A experiência relatada pela consumidora corrobora com o entendimento de que a feira e os produtos da agricultura familiar do município constituem alternativas para o sistema agroalimentar global, todavia enfrentam desafios que são inerentes a esse processo. Os motivos pelos quais a consumidora busca os produtos comercializados na feira seguem na contramão do modelo



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

hegemônico de comercialização global, de maneira a ter à sua disposição alimentos produzidos de formas mais naturais, comprados direto do produtor, conferindo assim identidade a tais produtos, além da pessoalidade e confiança nos alimentos oferecidos à sua família (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017).

## Considerações Finais

As possibilidades oferecidas pela feira aos agricultores familiares em São Lourenço do Oeste/SC compõem o que autores descrevem como Cadeias Curtas ou Redes Agroalimentares Alternativas. Este modelo resiste as práticas impostas pelo capital por meio do mercado globalizado ao manter as relações de confiança, embora relativamente pouco frequentado e acessado pela população local. É por meio da feira que famílias têm acesso a alimentos produzidos no próprio município, por agricultores que se utilizam de técnicas de produção que priorizam o saudável, o saboroso e o nutritivo, além da relação direta entre consumidor e produtor, conferindo identidade aos produtos e confiança na relação entre as pessoas envolvidas nesse processo.

A feira se constitui como espaço significativo de relações entre o agricultor, que busca comercializar os produtos do trabalho de sua família e o consumidor, que busca alimentos mais saudáveis para colocar na mesa de sua família. Essa ligação ocorre por meio de processos que envolvem a relação direta entre produtor e consumidor, sem a necessidade de grandes aparatos logísticos (como encartes ou embalagens sofisticadas) para validar indicadores de qualidade. Nas cadeias curtas, a exemplo da feira, os instrumentos são construídos na relação entre os atores, em especial, produtores e consumidores.

Tais indicadores revelam, seja pela maior qualidade de vida aos agricultores gerada por meio da renda obtida, seja pela alimentação mais saudável e consequente qualidade de vida que proporciona aos consumidores, que a feira se estabelece como um espaço alternativo e contra hegemônico aos processos observados no mercado globalizado. Nota-se também a autonomia por parte dos agricultores familiares no que se refere a produção, processamento e comercialização dos alimentos.

O protagonismo feminino neste estudo se revelou como fator importante no movimento alternativo da feira, diante da variedade de produtos que estão dispostos nas bancas, graças ao saber geracional de mulheres agricultoras. Além disso, se caracteriza como importante espaço de visibilidade para as mulheres agricultoras que passam a ocupar espaços públicos. No caso da agricultora entrevistada, as receitas provenientes da feira constituem parte importante da renda familiar, da qual a mesma é protagonista, pois os produtos comercializados são em grande parte feitos por ela. As miudezas produzidas pela mulher se projetam da invisibilidade de um trabalho visto como



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

secundário na propriedade para o de fundamental para a renda da família, por meio da Feira de Produtos da Agricultura Familiar de São Lourenço do Oeste – SC.

Embora exploratório, este estudo possibilitou apreender que a referida feira é uma alternativa ao mercado agroalimentar convencional, sobretudo no que se refere as suas especificidades enquanto cadeia curta de abastecimento. Compreende-se que a partir da socialização deste trabalho, contribuimos com o campo de conhecimento em construção acerca das cadeias curtas, e, por conseguinte, valorizamos e visibilizamos a importância deste espaço para a comunidade em geral, gestores públicos e comunidade acadêmica. Para além das limitações deste trabalho, poder-se-ia realizar outros estudos, aprofundando análises acerca do protagonismo das mulheres feirantes, a geração de renda, a comercialização de produtos coloniais no município, a sucessão nas propriedades rurais entre outros temas relacionados.

## Agradecimentos

Agradecemos a Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ, por meio da Fundação Universitária do Desenvolvimento do Oeste – FUNDESTE pela concessão de bolsas de estudo parciais próprias aos discentes e ao Programa de Bolsas Universitárias de Santa Catarina (UNIEDU), por meio do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior (FUMDES) pela concessão de bolsas de estudos integrais aos mestrandos.

## Referências

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Perfil - São Lourenço do Oeste/SC**. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/sao-lourenco-do-oeste\\_sc](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-lourenco-do-oeste_sc)>. Acesso em: 24 jun. 2019.

BAVARERSCO, Paulo Ricardo. **A história econômica do Oeste catarinense**. In: CARBONERA, Miriam et al. 100 anos: histórias Plurais. Chapecó: Argos, 2018.

DORIGON, Clovis; RENK, Arlene. Técnicas e Métodos Tradicionais de Processamento de Produtos Coloniais: de “miudezas de colonos pobres” aos mercados de qualidade diferenciada. **Revista de Economia Agrícola**, São Paulo, v. 58, n. 1, p.101-113, jan/jun.2011. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/publicacoes/rea/2011/rea8-1-11.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2019.

GAZOLLA, Márcio; SCHNEIDER Sérgio (Orgs.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

GERHARDT, C; MAGALHÃES, S. B. ALMEIDA, J. Contextos Rurais e Agenda Ambiental no



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Brasil: conflitos, interfaces, contradições. In GERHARDT, C; MAGALHÃES, S. B. ALMEIDA, J (orgs). **Contextos Rurais e Agenda Ambiental no Brasil: práticas, políticas, conflitos, interpretações**. Dossiê 3. Belém: Redes de estudos rurais, 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **São Lourenço do Oeste/SC – Panorama**. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/sao-lourenco-do-oeste/panorama>>. Acesso em: 20 set. 2019.

LAMARCHE, Hughes (coord). **Agricultura familiar: comparação internacional: uma realidade multiforme**. Volume I. Campinas: Editora Unicamp, 1993. Tradução: Angela Maria Naoko Tijiwa.

MALUF, Renato S. **Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, abr. 2004. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2061/2443>>. Acesso em: 20 set. 2019.

MIOR, L. C. **Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural**. Chapecó: Argos, 2005.

SÃO LOURENÇO DO OESTE. Prefeitura Municipal de São Lourenço do Oeste/SC. Economia. Disponível em: < <http://www.saolourenco.sc.gov.br/municipio/6>>. Acesso em: 27 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de São Lourenço do Oeste: Disponível em: <http://www.saolourenco.sc.gov.br/noticia/3623>.

SILIPRANDI, Emma. Um olhar ecofeminista sobre as lutas por sustentabilidade no mundo rural. In: PETERSEN, Paulo (Org.). Agricultura familiar camponesa na construção do futuro. 1. ed. Rio de Janeiro: ASPTA, 2009. p. 139.152.

WANDERLEY, Maria de N.B. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, 21, Outubro, 2003, 42-61.



OBSERVADR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**INTENÇÕES COMPORTAMENTAIS DE COMPROMETIMENTO ORGANIZACIONAL DE GESTORES E EMPREGADOS DO TERCEIRO SETOR**

**BEHAVIORAL INTENTIONS OF ORGANIZATIONAL COMMITMENT OF MANAGERS AND EMPLOYEES OF THIRD SECTOR**

Tainara Kaspar<sup>1</sup>, Rafaela PIZZI<sup>2</sup>, Carlos COSTA<sup>3</sup>

**Resumo:**

Nas últimas décadas, têm-se dado ênfase a pesquisas sobre o comprometimento organizacional, a fim de compreender o binômio indivíduo-organização. Nessa direção, o presente trabalho buscou conhecer as intenções comportamentais de empregados e gestores de empresas do terceiro setor do município de Passo Fundo, Rio Grande do Sul, acerca do comprometimento organizacional. O estudo caracterizou-se como quantitativo, descritivo e de corte transversal, obtendo-se os dados primários pela utilização da pesquisa do tipo *Survey*, via Internet, a uma amostra não probabilística por conveniência de 84 indivíduos. Os resultados apontam que os empregados e gestores estão efetivamente ligados as organizações por aspectos afetivos, condicionados ao comprometimento afetivo. Ademais, no que tange às intenções comportamentais, os colaboradores apresentam maiores médias quando se trata de melhor desempenho e produtividade.

**Palavras-chave:** Comprometimento afetivo. Comprometimento instrumental. Intenções comportamentais. Empregados. Gestores.

**Abstract:**

In the last decades emphasis has been placed on research on organizational commitment in order to understand the individual-organization binomial. In this direction, the present work sought to know the behavioral intentions of employees and managers of companies of the third sector of the city of Passo Fundo, Rio Grande do Sul, about the organizational commitment. The study was characterized as quantitative, descriptive and cross-sectional, obtaining the primary data through the use of Survey-type survey, via the Internet, to a non-probabilistic sample for the convenience of 84 individuals. The main results indicate that employees and managers are effectively linked to the organization by affective aspects, conditioned to affective commitment. Besides that, when it comes to behavioral intentions, employees have higher averages when it comes to better performance and productivity.

1 Mestranda em Administração na IMED e bolsista PROSUP/Capes; e-mail: [taikaspar@hotmail.com](mailto:taikaspar@hotmail.com)

2 Bacharel em Administração (IMED); e-mail: [rafaela@tekplan.com.br](mailto:rafaela@tekplan.com.br)

3 Professor no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) em IMED; e-mail: [carlos.costal@gmail.com](mailto:carlos.costal@gmail.com)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Keywords:** Affective commitment. Instrumental commitment. Behavioral intentions. Employees. Managers.

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, diversos estudos têm sido desenvolvidos com o intuito de elucidar os focos do vínculo estabelecido entre o indivíduo e a organização, a fim de estabelecer um padrão comportamental desejável e benéfico a ambos (SIQUEIRA; PADOVAM, 2008). Na literatura, esse vínculo entre o indivíduo e a organização é definido como comprometimento organizacional que, por sua vez, tem sido usado para prever o desempenho, absenteísmo e a rotatividade dos sujeitos nas organizações (MATHIEU; ZAJAC, 1990).

Nesse sentido, o comprometimento organizacional é destacado como sendo de grande importância para a conjuntura trabalhista (PINHO, 2009) e tem sido tema de estudos em diversos contextos, como na área da saúde (CAO *et al.*, 2019), serviços (YAO; QIU; WEI, 2019), educação (LIU; BELLIBAS, 2018) e demais áreas do segundo setor. No que tange ao terceiro setor, expressão utilizada para designar entidades privadas e sem fins lucrativos que prestam serviços em áreas de relevante interesse público e social (PONTE, 2015), o comprometimento organizacional é visto como antecedente para a permanência e satisfação no trabalho (VINCENT; MARMO, 2018).

No entanto, no que tange às intenções comportamentais dos funcionários desse setor, a literatura carece de estudos que relatem o comprometimento dos sujeitos a partir das intenções que levam um indivíduo à determinada ação (HEIZER; GARCIA; VIEIRA, 2009), mesmo sabendo que as intenções comportamentais são determinantes de compromisso de funcionários ligados ao terceiro setor (ZARZUELA; ANTÓN, 2015). Desta forma, no intuito da plena compreensão do comprometimento organizacional dos sujeitos desta pesquisa e com a pretensão de demonstrar as intenções comportamentais como antecessoras ao comprometimento organizacional, seja ele de base afetiva ou instrumental, buscou-se a identificação de descritores das intenções comportamentais através da Teoria da Ação Planejada (TPB) (MOUTINHO; ROAZZI, 2010).

As variáveis das intenções comportamentais estão vinculadas ao comprometimento, o que tem permitido uma visão multidimensional do construto (HEIZER; GARCIA; VIEIRA, 2009), visto que as intenções comportamentais são responsáveis por conduzir as ações dos indivíduos (MENEZES; BASTOS, 2010). Desse modo, o objetivo do presente artigo é analisar as intenções comportamentais acerca do comprometimento organizacional de empregados e gestores de organizações diversas do terceiro setor, localizadas no município de Passo Fundo, Rio Grande do Sul (RS).

## Apontamentos Metodológicos

Esta pesquisa caracterizou-se como quantitativa, descritiva e de corte transversal. Na abordagem



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

quantitativa, tanto na coleta quanto no tratamento das informações, utiliza-se de técnicas de quantificação, evitando-se distorções de análise e interpretação (DIEHL; TATIM, 2004). A pesquisa descritiva tem por característica a não interferência do pesquisador (BARROS; LEHFELD, 2007) e, ainda, permite o estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 2008). O corte transversal indica que a coleta de dados e a consideração das variáveis ocorrerão em apenas um momento (FREITAS *et al.*, 2000).

Para os contornos deste estudo, configura-se como população o total de empregados de empresas diversas do setor terciário de Passo Fundo (RS). A amostra, por sua vez, compôs-se de 84 representantes dos diversos setores das referidas organizações, visto que a pesquisa busca conhecer as intenções comportamentais nos níveis hierárquicos, independentemente do tipo de serviço prestado.

Dessa forma, a referida amostragem caracteriza-se como não probabilística, por conveniência, conformada pelo julgamento pessoal do entrevistador, sem a probabilidade na escolha de elementos da amostra (MALHOTRA, 2010). A conveniência indica que a amostra de elementos será baseada no interesse do pesquisador, ou seja, os entrevistados foram selecionados por estarem no lugar e momento certos, representando alto grau de facilidade ao pesquisador (MALHOTRA, 2010).

O instrumento utilizado para a coleta de dados foi o questionário, o qual é caracterizado por ser um conjunto de questões, com o intuito de conhecer a visão do mesmo acerca do assunto investigado (ALMEIDA; BOTELHO, 2009). Assim, o questionário utilizado e validado para esta pesquisa compôs-se pela Escala de Intenções Comportamentais de Comprometimento Organizacional (EICCO), de Menezes e Bastos (2010), que “se baseia em intenções comportamentais, indicando a intensidade do comprometimento do indivíduo com a organização” (HEIZER; GARCIA; VIEIRA, 2009, p. 15).

Essa escala permite verificar o comprometimento organizacional como um processo que vincula o sujeito a um curso de ação, cujos comportamentos indicam um sentimento de seriedade para com os propósitos e destino da organização a qual pertence. A escala é composta por vinte situações do dia a dia do indivíduo (BASTOS *et al.*, 2008). Agregou-se ao questionário, ainda, questões referentes a características demográficas, como: gênero, estado civil, idade, escolaridade, cargo na empresa, tempo no cargo, tempo de empresa e renda pessoal.

A coleta de dados realizou-se a partir do contato com as empresas do terceiro setor de serviços de Passo Fundo (RS), por meio do qual foi informado sobre o trabalho que se desejava realizar. Após o aceite em participar do estudo, foi determinado o dia em que se pudesse aplicar o questionário



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

em grupos separados para evitar que a empresa fosse prejudicada no seu desempenho e ocupando o menor tempo possível, bem como definiu-se questões relativas ao local de aplicação. Além disso, o questionário foi submetido a um sistema online para que pudesse atingir um maior número de respondentes.

Os dados coletados foram, primeiramente, organizados e tabulados em planilhas do software Excel 2016. Na sequência, com o software IBM SPSS Statistics v.26, foram aplicadas estatísticas descritivas, por meio das análises de média, desvio padrão e intervalo de confiança para a compreensão das variáveis de intenções comportamentais: participação, melhor desempenho e produtividade, empenho extra ou sacrifício adicional e defesa da organização por meio.

Ainda, foi aferida a normalidade dos dados pelo teste Shapiro-Wilk. Após o teste, verificou-se que as diferenças foram significativas. Portanto, os dados não seguem a distribuição normal. Desta forma, realizou-se o teste U de Mann-Whitney de amostras independentes médias entre as condições das categorias e cargo/função na empresa.

O estudo foi submetido à prévia autorização dos responsáveis das empresas, solicitando a participação das mesmas para responderem ao questionário aplicado. No termo entregue, os empregados que estiveram dispostos a contribuir com a pesquisa foram assegurados da garantia do respeito aos seus direitos. Além disso, foram retratados aos participantes os benefícios e os riscos de participar da pesquisa, bem como a garantia de que essa manterá o anonimato e a confidencialidade dos dados.

## Comprometimento Organizacional

Comprometimento organizacional pode ser definido como a identificação e o envolvimento de um indivíduo dentro da organização. Há três fatores que podem caracterizar o comprometimento, sendo eles: 1) crença e aceitação dos objetivos da organização e valores; 2) vontade de esforçar-se em nome da organização; e, por fim, 3) desejo de permanecer na empresa (PORTER *et al.*, 1974).

Desse modo, nota-se que o comprometimento organizacional trata de um afeto para com a empresa, demonstrando convergência entre os valores dessa e do indivíduo, fazendo com que trabalhe em prol do seu crescimento e almeje sua permanência nela (MOWDAY; STEERS; PORTER, 1979). Para tais autores, na concepção atitudinal ou afetiva, o foco do comprometimento está na consciência de que o indivíduo reconheça seu relacionamento com a organização, em função de sua visão sobre o quão pertinente são os valores e objetivos individuais e os organizacionais. No comprometimento comportamental, é relatado o processo pelo qual o indivíduo se envolve com a organização e como encaram esta situação.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Lapidando essa definição, Meyer e Allen (1991) associam a relação entre perspectiva comportamental e atitudinal, ponderando a relação dessas em três direções: o desejo, a necessidade e a obrigação que mantém o indivíduo na organização. Assim, buscando contribuir com a falta de consenso entre os pesquisadores e unir os diferentes pontos de vista na ligação do indivíduo com a organização, Meyer e Allen (1991) descreveram o comprometimento organizacional a partir de três dimensões (Modelo das Três-Componentes): 1) afetiva, 2) de continuação e, ainda, 3) normativa.

A definição de comprometimento afetivo pode ser tomada como referência ao envolvimento emocional e a identificação do indivíduo em uma organização. Empregados com alto grau de comprometimento afetivo tendem a permanecer na empresa justamente por essa identificação com ela (MEYER; ALLEN, 1991; MOWDAY; STEERS; PORTER, 1979). Mowday, Steers e Porter (1979) evidenciaram o componente afetivo do comprometimento organizacional, também conhecido por atitudinal, expondo a ideia de que o indivíduo faz dos objetivos e dos valores organizacionais seus próprios objetivos, gerando comprometimento com a organização e colocando-se à disposição da mesma.

O comprometimento de continuação, ou instrumental, por sua vez, refere-se à consciência do indivíduo em relação aos custos associados à sua saída ou desistência da organização (BECKER, 1960; MEYER; ALLEN, 1991). Na concepção instrumental do empregado com a organização, os indivíduos mantêm-se na empresa a partir em seu julgamento utilitário (BECKER, 1960). Nesse sentido, esse comprometimento é visto como efeito da necessidade de continuação do empregado na organização, de outro modo, o indivíduo permanece na empresa porque ele precisa, a partir da visão de uma relação entre custos e benefícios.

Por fim, e mesmo não sendo objeto de investigação neste estudo, o comprometimento normativo é caracterizado pelo sentimento de obrigação em permanecer na empresa (MEYER; ALLEN, 1991). Os objetivos, os preceitos, as imposições morais e os regulamentos fazem parte do domínio regulamentar da organização e são os causadores desse sentimento de obrigação (WIENER, 1982), condicionando o elo do indivíduo com a organização de trabalho. Para o referido autor, a partir do clima organizacional, dos padrões do trabalho e das interações sociais se constrói o comprometimento moral, visto que são fatores que contribuem com a identificação do indivíduo com determinada entidade.

A correlação desses três fatores (desejo, necessidade e obrigação) conformam a percepção do comprometimento organizacional como um estado psicológico que qualifica a interação do indivíduo com a organização. De igual modo, produzem as inferências advindas da intenção do indivíduo em continuar ou deixar a organização (CAPPI; ARAUJO, 2015). Ainda, o



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

comprometimento organizacional tem impacto na lealdade, confiança, satisfação (YAO; QIU; WEI, 2019) e envolvimento (CAO *et al.*, 2019) dos funcionários.

## Intenções comportamentais

As pesquisas acerca do comprometimento organizacional divulgadas nos últimos trinta anos permitem afirmar que qualquer perspectiva que busque decifrar o comprometimento organizacional apenas como atitude ou como comportamento tenderá a compreendê-lo de forma menos complexa e, portanto, parcial. Assim, surgiu como tema a ser estudado as intenções comportamentais, tendo sido tema de debate no contexto laboral (DE CANNIÈRE; DE PELSMACKER; GEUENS, 2009; GREAVES; ZIBARRAS; STRIDE, 2013; TSAI; HUNG; YANG, 2020) e, ademais, essencial para ampliar a compreensão do comprometimento organizacional (MENEZES; BASTOS, 2010).

Neste sentido, há de se identificar os determinantes das intenções comportamentais, tais como comportamento, atitudes e intenções (MOUTINHO; ROAZZI, 2010). Dessa forma, mesmo sendo a delimitação o comprometimento organizacional, considera-se uma perspectiva multidimensional, “pois considera diferentes bases de comprometimento como possíveis justificativas para o processo de tomada de decisões (a base afetiva e a base instrumental)” (HEIZER; GARCIA; VIEIRA, 2009).

Pode-se afirmar que, entre intenções e comportamentos, não há uma perfeita correspondência (MOUTINHO; ROAZZI, 2010). Sendo assim, um modelo de descritores de intenções comportamentais foi elaborado partindo da Teoria da Ação Planejada (TPB), a fim de investigar o comprometimento organizacional (BASTOS, 1993). Essa teoria tem sua origem com Ajzen e Fishbein (1977) e afirma que o comportamento pode ser predito de uma forma mais precisa quando se investigam as intenções comportamentais mais do que quando se conhecem somente as atitudes do indivíduo, ou seja, as atitudes e normas subjetivas antecedem a intenção comportamental que, por sua vez, antecede o comportamento (MOUTINHO; ROAZZI, 2010).

Foram definidos cinco descritores para o estudo de intenções comportamentais, sendo eles: a participação, o empenho extra ou sacrifício adicional, o melhor desempenho e produtividade, a defesa da organização e a permanência na organização (BASTOS, 1993). Nesse contexto, Menezes (2006) concluiu que o descritor de permanência na organização relacionado não compartilhava a mesma estrutura fatorial em relação aos restantes. Sendo assim, excluiu-o validando uma escala com os quatro descritores iniciais propostos por Bastos (MENEZES; BASTOS, 2010).

Explorando tais descritores, a participação condiz com a intenção dos trabalhadores em participar



OBSERVADR





das atividades e programas da organização da qual fazem parte, no intuito de identificar problemas e prontamente ofertar soluções; o empenho extra ou sacrifício adicional corresponde aos esforços excepcionais dos empregados em prol da organização, geralmente aplicados em situações emergenciais (MENEZES; BASTOS, 2010). Ainda, o melhor desempenho e produtividade indica o aumento da sua capacidade de trabalho mediante a solicitação da entidade; por fim, a defesa da organização corresponde a preocupação dos empregados diante das críticas alheias à imagem interna e externa (BASTOS *et al.*, 2008).

## Resultados

A análise dos dados coletados permitiu, primeiramente, caracterizar a amostra, composta de 84 participantes (Tabela 1). A amostra possui um perfil equilibrado entre indivíduos do sexo masculino e feminino e caracteriza-se por participantes jovens, com média de idade de 26 anos ( $X= 26,15$ ,  $dp=7,82$ ), variando de 16 a 60 anos.

Tabela 1: Características demográficas da amostra do estudo

Característica	Frequência	Percentual
<b>Sexo</b>		
Masculino	40	47,6
Feminino	44	52,4
<b>Estado civil</b>		
Solteiro	58	69,0
Casado	26	31,0
<b>Escolaridade</b>		
Ensino médio incompleto	3	3,6
Ensino médio completo	4	4,8
Graduação incompleta	45	53,6
Graduação completa	17	20,2
Pós-graduação	15	17,9
<b>Renda pessoal</b>		
Até R\$ 954,00	10	11,9
De R\$ 954,00 até R\$ 2.862,00	43	51,2
De R\$ 2.862,00 até R\$ 4.770,00	17	20,2
Mais de R\$ 4.770,00	14	16,7
<b>Idade</b>		
Até 25 anos	50	59,5
De 26 a 35 anos	27	32,1
De 36 a 45 anos	4	4,8



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Mais de 45 anos 3 3,6

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Em relação ao tempo de empresa, a amostra varia de 1 mês e 20 anos, sendo a média de 4 anos ( $X=4,50$ ,  $dp=4,386$ ). No tempo de cargo, a variação é de 1 mês e máximo de 20 anos ( $X=3,43$ ,  $dp=3,657$ ), sendo que 67,9% dos participantes são empregados e 32,1% são gestores. Dentre os gestores, 17 são do sexo masculino e 9 do sexo feminino. A faixa de renda de maior frequência (51,2%) concentrou-se entre R\$ 954,00 e R\$ 2.862,00. Segundo dados do IBGE (2018), a renda individual média dos trabalhadores formais em Passo Fundo é de, aproximadamente, R\$ 2.766,60, o que corrobora os dados obtidos na amostra.

De acordo com Bastos *et al.* (2008) e Siqueira e Padovam (2008), a partir da combinação de procedimentos de normatização da Teoria Clássica dos Testes (TCT) e Teoria de Resposta ao Item (TRI), foram obtidos scores médios definidos em quatro faixas de validação do nível de comprometimento dos indivíduos. As quatro faixas de desempenho apresentada para a validação dos resultados são: nível baixo de comprometimento (1 a 19%); nível médio baixo (20 a 44%); nível médio alto (45 a 69%) e nível alto (70 a 100%).

Assim, de acordo com essa definição, a Participação ( $X=3,01$ ,  $dp=0,06$ ), o Empenho extra ou sacrifício adicional ( $X=3,08$ ,  $dp=0,06$ ) e a Defesa da organização ( $X=3,70$ ,  $dp=0,07$ ) obtiveram um desempenho baixo (01 – 19%). Já o Melhor desempenho e produtividade ( $X=5,20$ ,  $dp=0,08$ ) apresentou o score médio baixo de desempenho de nível de comprometimento organizacional ( $4,41 < X \leq 5,40$ , 20 – 44%), conforme Tabela 2.

Tabela 2: Média, desvio padrão e intervalo de confiança das variáveis de intenções comportamentais

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Intervalo de confiança	
			Limite inferior	Limite superior
Participação	3,0139	0,06846	2,8777	3,1501
Melhor desempenho e produtividade	5,2095	0,08289	5,0446	5,3744
Empenho extra ou sacrifício adicional	3,0833	0,06659	2,9508	3,2157
Defesa da organização	3,7047	0,07093	3,5636	3,8458

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Ademais, as variáveis de intenções comportamentais são divididas entre o comprometimento afetivo e instrumental. Essa divisão é observada na escala, quando o respondente deve informar o



OBSERVADR





grau de importância da escolha da resposta na pergunta principal (BASTOS, 2008). Para os scores de grau de importância das bases afetiva e instrumental, tem-se a divisão em três categorias, sendo elas: nenhuma, pouca ou muita importância (Tabela 3).

Tabela 3: Média, desvio padrão e intervalo de confiança das bases afetiva e instrumental das variáveis de intenções comportamentais.

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Intervalo de confiança	
			Limite inferior	Limite Superior
Base afetiva da participação	2,6250	0,04233	2,5408	2,7091
Base instrumental da participação	2,4186	0,05441	2,3104	2,5268
Base afetiva do melhor desempenho e produtividade	2,6023	0,04500	2,5128	2,6918
Base instrumental do melhor desempenho e produtividade	2,6476	0,04762	2,5529	2,7423
Base afetiva do empenho extra ou sacrifício adicional	2,5535	0,04993	2,4542	2,6528
Base instrumental do empenho extra ou sacrifício adicional	2,5803	0,04977	2,4813	2,6793
Base afetiva da defesa da organização	2,6309	0,04436	2,5427	2,7191
Base instrumental da defesa da organização	2,3000	0,06423	2,1722	2,4277

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Analisando o grau de importância da base afetiva e instrumental de cada variável, percebeu-se que a média afetiva da variável Participação ( $X= 2,62$ ,  $dp= 0,04$ ) foi maior do que a média instrumental ( $X= 2,41$ ,  $dp= 0,05$ ), com um grau de importância elevado para ambas as médias. Para a variável de Melhor desempenho e produtividade, a média instrumental ( $X= 2,64$ ,  $dp= 0,04$ ) foi maior do que a média afetiva ( $X= 2,60$ ,  $dp= 0,04$ ) contudo, apesar da média instrumental apresentar maior



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

média, de acordo com a tabela de normas de interpretação, a base instrumental obteve pouca importância, enquanto a média afetiva apresentou muita importância para a tomada de decisões que envolvem o comprometimento organizacional.

Quanto à variável de Empenho extra ou sacrifício adicional, obteve-se uma média instrumental ( $X= 2,58$ ,  $dp= 0,04$ ) maior que a média afetiva ( $X= 2,55$ ,  $dp= 0,04$ ), tendo pouca e muita importância, respectivamente. Por fim, a Defesa da organização apresentou uma média afetiva ( $X= 2,63$ ,  $dp= 0,04$ ) maior que a média instrumental ( $X= 2,30$ ,  $dp= 0,06$ ) com um grau de importância elevado para ambas as situações. A análise do teste Mann-Whitney revelou que não houve diferenças entre as variáveis de intenções comportamentais e o os cargos de gestor e empregado ( $U=816$ ,  $p>0,05$ ).

Nesse sentido, entendeu-se que os empregados e gestores estão afetivamente ligados à organização, bem como direcionam suas ações, atitudes e comportamentos em função de aspectos afetivos, contudo, não há diferenciação entre empregados e gestores. Tal fato é positivo para as organizações do presente estudo, visto que uma média elevada de comprometimento afetivo dos funcionários resulta numa tendência de permanência na empresa (MEYER; ALLEN, 1991), porém sabendo a importância do gestor em empresas do terceiro setor (HODGES; HOWIESON, 2017) há, portanto, a necessidade de estratégias voltadas para analisar a influência das intenções comportamentais dos gestores em seus empregados.

## Considerações Finais

Ao considerar situações do cotidiano para os indivíduos de organizações diversas do terceiro setor, neste estudo foi possível verificar o posicionamento tomado frente às decisões, demonstrando as intenções de agir mais ou menos comprometidas, vinculados a um sentimento afetivo ou de obrigação para com a organização. Desta maneira, foi possível avaliar o peso com que elementos afetivos e instrumentais são utilizados para justificar as decisões que os indivíduos tomam e que podem conduzir a comportamentos indicadores de comprometimento com a organização (BASTOS, 2008).

Assim sendo, quando analisadas de forma abrangente as médias de comprometimento afetivo e instrumental, concluiu-se que a ligação afetiva é maior do que a instrumental. Sendo assim, compreendeu-se que os indivíduos deste estudo possuem um envolvimento emocional e uma identificação com a organização de terceiro setor em que trabalham. Esse comprometimento se dá por meio de identificação, pertencimento e envolvimento com a organização, enfatizando um vínculo indivíduo-organização de alto comprometimento em maior parte, em função de elementos afetivos e emocionais do que por razões ligadas aos ganhos ou perdas, características do vínculo



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

instrumental (BASTOS, 1993; COHEN, 2007).

Algumas limitações surgiram no decorrer deste estudo, sendo a principal delas relacionada à amostra. Para estudos futuros, sugestiona-se a pulverização do estudo a uma amostra maior, a fim de ampliar o público e obter melhores resultados para as análises.

**Agradecimentos:** À Capes, pelo apoio financeiro fornecido através da bolsa Prosup.

## Referências

AJZEN, I.; FISHBEIN, M. Attitude-behavior relations: A theoretical analysis and review of empirical research. **Psychological Bulletin**, [S. l.], v. 84, n. 5, p. 888–918, 1977. Disponível em: <https://doi.org/10.1037/0033-2909.84.5.888>. Acesso em 04 jul. 2020.

ALMEIDA, A. R.; BOTELHO, D. **Pesquisa Quantitativa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2009.

BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson, 2007.

BASTOS, A. V. B. Comprometimento organizacional: um balanço dos resultados e desafios que cercam essa tradição de pesquisa. **Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 33, n. 3, p. 52–64, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901993000300005>. Acesso em 14 jul. 2020.

BASTOS, A. V. B. *et al.* **Medidas do comportamento organizacional: ferramentas de diagnóstico e de gestão**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

BECKER, H. S. Notes on the Concept of Commitment. **American Journal of Sociology**, [S. l.], v. 66, n. 1, p. 32–40, 1960. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/222820>. Acesso em 14 jul. 2020.

CAO, Y. *et al.* The mediating role of organizational commitment between calling and work engagement of nurses: A cross-sectional study. **International Journal of Nursing Sciences**, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 309–314, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijnss.2019.05.004>. Acesso em 05 jul. 2020.

CAPPI, M. N.; ARAUJO, B. F. von B. de. Satisfação no trabalho, comprometimento organizacional e intenção de sair: um estudo entre as gerações X e Y. **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, [S. l.], v. 21, n. 3, p. 576–600, 2015. Disponível em:



OBSERVADR







**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

<https://doi.org/10.1590/1413-2311.0782014.54843>. Acesso em 04 jul. 2020.

DE CANNIÈRE, M. H.; DE PELSMACKER, P.; GEUENS, M. Relationship Quality and the Theory of Planned Behavior models of behavioral intentions and purchase behavior. **Journal of Business Research**, [S. l.], v. 62, n. 1, p. 82–92, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2008.01.001>. Acesso em 04 jul. 2020.

DIEHL, A. A.; TATIM, D. C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

FREITAS, H. *et al.* O método de pesquisa survey. **Revista de Administração**, [S. l.], v. 35, n. 3, p. 105–112, 2000. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/16542/o-metodo-de-pesquisa-survey>. Acesso em 07 jul. 2020.

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

GREAVES, M.; ZIBARRAS, L. D.; STRIDE, C. Using the theory of planned behavior to explore environmental behavioral intentions in the workplace. **Journal of Environmental Psychology**, [S. l.], v. 34, p. 109–120, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2013.02.003>. Acesso em 04 jul. 2020.

HEIZER, I. H.; GARCIA, F. C.; VIEIRA, A. Intenções comportamentais de comprometimento organizacional: um estudo de caso. **Revista Psicologia Organizações e Trabalho**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 3–28, 2009.

HODGES, J.; HOWIESON, B. The challenges of leadership in the third sector. **European Management Journal**, [S. l.], v. 35, n. 1, p. 69–77, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.emj.2016.12.006>. Acesso em 23 jul. 2020.

LIU, Y.; BELLIBAS, M. S. School factors that are related to school principals' job satisfaction and organizational commitment. **International Journal of Educational Research**, [S. l.], v. 90, p. 1–19, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2018.04.002>. Acesso em 10 jul. 2020.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de Marketing: foco na decisão**. 3. ed. São Paulo: Pearson, 2010.

MATHIEU, J. E.; ZAJAC, D. M. A Review and meta-analysis of the antecedents, correlates, and consequences of organizational commitment. **Psychological Bulletin**, [S. l.], v. 108, n. 2, p. 171–194, 1990. Disponível em: <https://doi.org/10.1037/0033-2909.108.2.171>. Acesso em 04 jul. 2020.

MENEZES, I. G. **Escala de intenções comportamentais de comprometimento organizacional**



OBSERVADR





**(EICCO): concepção, desenvolvimento, validação e padronização.** 2006. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2006.

MENEZES, I. G.; BASTOS, A. V. B. Construção, desenvolvimento e validação da Escala de Intenções Comportamentais de Comprometimento Organizacional (EICCO). **Avaliação Psicológica**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 119–127, 2010. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/avp/v9n1/v9n1a13.pdf>. Acesso em 04 jul. 2020.

MEYER, J. P.; ALLEN, N. J. A three-component conceptualization of organizational commitment. **Human Resource Management Review**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 61–89, 1991.

MOUTINHO, K.; ROAZZI, A. As teorias da ação racional e da ação planejada: relações entre intenções e comportamentos. **Avaliação Psicológica**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 279–287, 2010.

MOWDAY, R. T.; STEERS, R. M.; PORTER, L. W. The measurement of organizational commitment. **Journal of Vocational Behavior**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 224–247, 1979. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0001-8791\(79\)90072-1](https://doi.org/10.1016/0001-8791(79)90072-1). Acesso em 14 jul. 2020.

PINHO, A. P. M. **Comprometimento, entrenchamento e consentimento organizacionais: uma análise destes vínculos, entre gestores e trabalhadores, de diferentes organizações.** 2009. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

PONTE, C. A. M. M. B. Controle no Terceiro Setor: Organizações Sociais – OS e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. **RESPGE**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 27–50, 2015.

PORTER, L. W. *et al.* Organizational commitment, job satisfaction, and turnover among psychiatric technicians. **Journal of Applied Psychology**, [S. l.], v. 59, n. 5, p. 603–609, 1974. Disponível em: <https://doi.org/10.1037/h0037335>. Acesso em 14 jul. 2020.

SIQUEIRA, M. M. M.; PADOVAM, V. A. R. Bases teóricas de bem-estar subjetivo, bem-estar psicológico e bem-estar no trabalho. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, [S. l.], v. 24, n. 2, p. 201–209, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-37722008000200010>. Acesso em 15 jul. 2020.

TSAI, J.-M.; HUNG, S.-W.; YANG, T.-T. In pursuit of goodwill? The cross-level effects of social enterprise consumer behaviours. **Journal of Business Research**, [S. l.], v. 109, p. 350–361, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.11.051>. Acesso em 04 jul. 2020.

VINCENT, D.; MARMO, S. Commitment to Social Justice and its Influence on Job Satisfaction



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

and Retention of Nonprofit Middle Managers. **Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance**, [S. l.], v. 42, n. 5, p. 457–473, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/23303131.2018.1532370>. Acesso em 10 jul. 2020.

WIENER, Y. Commitment in Organizations: A Normative View. **The Academy of Management Review**, [S. l.], v. 7, n. 3, p. 418, 1982. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/257334>. Acesso em 04 jul. 2020.

YAO, T.; QIU, Q.; WEI, Y. Retaining hotel employees as internal customers: Effect of organizational commitment on attitudinal and behavioral loyalty of employees. **International Journal of Hospitality Management**, [S. l.], v. 76, p. 1–8, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijhm.2018.03.018>. Acesso em 14 jul. 2020.

ZARZUELA, P.; ANTÓN, C. Determinants of social commitment in the young. Applying the Theory of Reasoned Action. **Revista Española de Investigación de Marketing ESIC**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 83–94, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.reimke.2015.05.001>. Acesso em 17 jul. 2020.



OBSERVADR





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA EM CONCESSIONÁRIAS  
AUTOMOTIVAS**

**CORPORATE GOVERNANCE PRACTICES IN AUTOMOTIVE DEALERSHIPS**

Taísa Schefer ROVEDA<sup>1</sup>, Maria Margarete Baccin BRIZOLLA<sup>2</sup>,  
Juliana da Fonseca Capssa Lima SAUSEN<sup>3</sup>, Daniel Knebel BAGGIO<sup>4</sup>

**Resumo:**

Governança corporativa está relacionada à forma de direção e monitoramento das atividades que as organizações realizam. A utilização de boas práticas de governança alinha interesses e agregam valor, qualidade e eficiência à gestão e à organização. Assim este artigo teve como objetivo verificar como ocorre a governança corporativa em concessionárias automotivas. O método utilizado foi pesquisa qualitativa, de caráter descritivo, por meio do estudo de multi casos e pesquisa documental. Bem como a metodologia dos 8 Ps, proposta por Rossetti e Andrade (2012), que permite identificar, em oito dimensões (propriedade, princípios, propósitos, papéis, poder, práticas, pessoas e perpetuidade). A análise dos dados foi realizada de maneira quantitativa, com o uso de procedimentos da estatística descritiva (mínimo, máximo, média e desvio padrão). Os resultados encontrados foram que as concessionárias em estudo utilizam os princípios de governança corporativa, possuem conselhos bem definidos, e utilizam o código das melhores práticas de governança corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).

Palavras chaves: governança corporativa, concessionárias automotivas, gestão.

**Abstract:**

Corporate governance is related to the way of directing and monitoring the activities that organizations carry out. The use of good governance practices align interests and add value, quality and efficiency to management and the organization. Thus, this article aimed to verify how corporate governance occurs in automotive dealerships. The method used was qualitative research, of a descriptive character, through multi cases and documentary research. As well as the 8 Ps methodology, proposed by Rossetti and Andrade (2012), which allows to identify, in eight dimensions (property, principles, purposes, roles, power, practices, people and perpetuity). Data

1 Doutoranda e Bolsista FAPERGS do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/UNIJUI; e-mail: [admtaisar@gmail.com](mailto:admtaisar@gmail.com)

2 Professora do PPGDR, PPGSAS e do Curso de Ciências Contábeis da UNIJUI; Doutora em Ciências Contábeis e Administração; e-mail: [marga.brizolla@unijui.edu.br](mailto:marga.brizolla@unijui.edu.br)

3 Doutoranda e Bolsista Capes do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/UNIJUI; e-mail: [jucapssa@gmail.com](mailto:jucapssa@gmail.com)

4 Doutor em Contabilidade e Finanças pela Universidad de Zaragoza (2012) e Professor Titular do PPGDR/UNIJUI; e-mail: [baggiod@unijui.edu.br](mailto:baggiod@unijui.edu.br)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

analysis was performed in a quantitative way, using descriptive statistics procedures (minimum, maximum, average and standard deviation). The results found were that the concessionaires under study use the principles of corporate governance, have well-defined boards, and use the code of best corporate governance practices of the Brazilian Institute of Corporate Governance (IBGC).

**Key words:** corporate governance, car dealerships, management.

## INTRODUÇÃO

A governança corporativa é definida segundo os autores Araújo *et al* (2013), como sendo um conceito multifacetado, passível de adequações em função de características institucionais e, também, em função de especificidades do tipo de estrutura de propriedade ao qual o sistema de governança será aplicado. Portanto, para que a governança corporativa seja efetiva, faz-se necessário que suas dimensões mais relevantes sejam identificadas e utilizadas em alinhamento ao contexto em foco.

Segundo Caixe e Krauter (2013), a concentração acionária pode vir a beneficiar os acionistas controladores de uma empresa, no sentido de dominar o processo decisório da empresa, além de favorecer a expropriação da riqueza dos acionistas minoritários.

A Teoria da Agência proporciona uma estrutura que visa analisar as diferentes relações contratuais e as questões que as mesmas colocam no seio de uma empresa. Portanto, a estrutura da teoria da agência assenta no conceito de relação de agência (MORAES, 2015).

Assim, as organizações estão inseridas em setores econômicos altamente competitivos, como é o caso do automotivo. O setor automotivo tem importante participação na estrutura industrial mundial. No Brasil, representa cerca de 22% do PIB industrial. Devido aos seus encadeamentos, é um setor cujo desempenho pode afetar significativamente a produção de vários outros setores industriais, conforme o Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC, 2020).

A indústria automotiva desempenha um papel importante no desenvolvimento e expansão do suporte aos fornecedores, a fim de aprimorar a produção e fabricação automotiva (ZAMRI *et al.*, 2013; HABIDIN; YUSOF, 2013).

Ainda de acordo com MDIC, o setor tem importante impacto sobre o nível de atividade da indústria de transformação, sendo que o crescimento da produção automotiva pode, por meio da sua cadeia de fornecimento, impulsionar o crescimento de vários outros setores da indústria.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

De acordo com a Anfavea (2020) existem no país 25 empresas fabricantes de veículos, onde somente em 2019 empregou no setor de veículos 106.705 pessoas, desenvolvendo a economia e o crescimento da região.

Ainda, a Anfavea (2020), afirma que, após o surto da pandemia de Covid -19 no Brasil, o desempenho da indústria automobilística brasileira, no mercado interno diminuiu, conforme coletiva realizada em abril do referido ano, a produção de auto veículos teve uma queda entre fevereiro e março de -18,6% em mil unidades produzidas. Com isso busca-se saber: Como ocorre as práticas de governança corporativa em concessionárias automotivas? Logo, o objetivo do estudo é analisar como ocorre as práticas de governança corporativa em concessionárias automotivas.

O estudo do autor Albertin (2003), teve como objetivo elaborar um modelo para o desenvolvimento e implementação do processo de governança baseado na abordagem de clusters com ênfase no espaço meso da competitividade sistêmica e nas pequenas e médias empresas (PMEs). E teve como resultado a operacionalização da governança em diferentes clusters regionalizados. A abordagem da competitividade sistêmica contribui para o entendimento das atividades relacionadas aos diversos atores no ambiente meso e suas relações com os outros níveis de análise.

Já o estudo de Torres e Cario (2013) abordou um estudo de caso da governança da Renault do Brasil sobre seus fornecedores a jusante e a montante na cadeia de valor. Teve como principais resultados como no tocante à governança da cadeia de suprimentos, os principais instrumentos utilizados são a definição de preços-metas, exigência de certificações de qualidade e de capacidade de atendimento de encomendas em curto período de tempo e de acordo com as especificações técnicas requeridas pela montadora. Com relação de governança, a empresa adota a estratégia de complementação de unidades produtivas da Renault no Brasil e na Argentina.

Assim, este estudo se difere dos demais pelo fato de estudar concessionárias automotivas e governança corporativa, uma vez que não foram encontrados estudos nessa linha de estudo. Esse enfoque sobre o tema contribuí para a literatura acadêmica para ampliar o conhecimento da governança corporativa, na medida em que inclui uma nova dimensão para o problema – o das concessionárias automotivas.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## METODOLOGIA

Este artigo propõe como objetivo verificar como ocorre a governança corporativa em concessionárias automotivas. Assim, optou-se por uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo, por meio do estudo de multi casos e pesquisa documental. A pesquisa documental foi realizada em relatórios disponibilizados pelas concessionárias para melhor entendimento e observação.

A pesquisa qualitativa, segundo Minayo (2016), busca aprofundar-se no mundo dos significados, utilizando uma metodologia não-estruturada, proporcionando insights e, também, compreensão do contexto do problema (MALHOTRA, 2012).

Descritiva pois Trivínos (2011), ainda ressalta que os estudos descritivos exigem do pesquisador uma série de informações sobre o que se deseja pesquisar, para que a pesquisa tenha um grau de validade científica necessita-se de uma precisa delimitação de técnicas, métodos, modelos e teorias que orientarão a coleta e interpretação dos dados. Trivínos (2011), ainda ressalta que os estudos descritivos também podem ser chamados de estudos qualitativos.

Utilizou-se o método multicase (YIN, 2005), para que se pudesse obter maior aprofundamento e detalhamento da dinâmica vivenciada no âmbito das empresas pesquisadas, bem como a apreensão das especificidades da dinâmica desse processo.

As questões utilizadas para realizar o questionário foram retiradas de dois artigos, e adaptadas para a realidade das empresas em estudo, foram questões fechadas de escala *likert* de cinco pontos, dos autores Catapan, Colauto e Barros (2012) e Almeida *et al* (2010), e Leal e Carvalho da Silva (2004), bem como a criação de questões através do livro Andrade e Rossetti (2014).

Os mesmos foram enviados por email e respondidos via Google Forms para três concessionárias do estado do Rio Grande do Sul, que se disponibilizaram em responder os mesmos, entre fevereiro e março de 2020. No momento da aplicação um dos gestores fez vídeo conferência com a pesquisadora para sanar algumas dúvidas e a mesma pode auxiliar na aplicação do questionário e também fazer alguns questionamentos informais que foram aparecendo no decorrer da aplicação do questionário.

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas que se desenvolve em três fases: (a) pré análise; (b) exploração do material; e (c) tratamento dos resultados obtidos e interpretação (BARDIN, 2011). Na primeira fase, são organizados os materiais para leitura, com vistas a operacionalizar e



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

sistematizar as ideias. A segunda fase consiste na codificação, na categorização e no aprofundamento, orientado pelas proposições e fundamentações teóricas. Na terceira fase, são analisadas as principais informações e confrontado com os documentos disponibilizados, bem como com a observação dos dados, no intuito de dar robustez à pesquisa.

## TEORIA DA AGÊNCIA

Em contraste entre a visão padrão da teoria de agência, que incide sobre os custos de monitoramento e alinhamento de incentivos, a teoria da agência comportamental coloca o desempenho do agente no centro, argumentando que os interesses de acionistas e os seus agentes são mais susceptíveis de ser alinhado se os executivos estão motivados para realizar o melhor de suas habilidades (PEPPER; GORE, 2015)

Ainda, os mesmos autores enfatizam que a teoria da agência comportamental fornece uma estrutura melhor para teorizar sobre executivo compensação, uma teoria avançada do comportamento do agente e uma melhor plataforma para fazer recomendações sobre a elaboração de planos de remuneração de executivos (PEPPER; GORE, 2015).

Williamson (1985), quando se refere à Teoria da Agência, menciona que ela trata das relações contratuais, onde incentivo e controle são peças fundamentais, e são decorrentes do modelo de gestão organizacional, que estabelece a forma como a organização vai ser administrada, premiando ou punindo seus gestores a partir de um processo de gestão que retrate quais, e como, os resultados devem ser obtidos, pressupondo a existência de uma área que atue com neutralidade no monitoramento desse processo, supondo ser a controladoria esta área.

Assim, a teoria de agência analisa conflitos e custos resultantes da separação entre propriedade e controle do capital. Essa possibilidade de não participação do acionista no gerenciamento da empresa; e bem representada pela sociedade por ações que limita a responsabilidade do acionista para com a organização à parcela de capital que ele investiu. Isso permite ao investidor criar uma carteira de investimentos em diferentes segmentos, diversificando e minimizando seus riscos, uma vez que descentraliza seus investimentos (FAMA, 1988).

Os conflitos de agência podem ser vistos em situações onde o acionista majoritário utiliza de seu poder dentro da empresa para influenciar as atitudes gerenciais unicamente a seu favor. Outra forma em que se manifesta um conflito de agência é a situação na qual o executivo empreende decisões estratégicas que farão com que ele seja bem visto pela sociedade e pelo mercado, sem avaliar, no entanto, as repercussões de tais ações no desempenho da empresa (MOURA; DANIEL; GOMES; PEREIRA, 2014).



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

No estudo de Moraes (2015) observou-se que a Teoria da Agência pode ser aplicada nos dias de hoje, devido a sua flexibilidade e atuação diretamente nos agentes empresariais, até porque a Governança Corporativa depende muito da equidade de interação entre os agentes e dos contratos e da remuneração existente entre os principais e os agentes.

## GOVERNANÇA CORPORATIVA

Almeida *et al.*, (2010) explicam que a governança corporativa coloca em pauta questões relevantes, como o papel do Conselho de Administração no estabelecimento de normas de conduta e definir responsabilidades através dos mecanismos de monitoramento e controle, a governança objetiva a proteção dos acionistas e credores, de forma que eles não possam ser expropriados pelos agentes da organização. Tem despertado interesse do mercado em função das mudanças ocorridas no cenário mundial, dos escândalos corporativos ocorridos nos últimos anos, principalmente no mercado norte americano, que é reconhecido como o principal fornecedor de capital do mundo.

De acordo com o Índice Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2018), no Brasil, em que a propriedade concentrada predomina, os conflitos se intensificam à medida que a empresa cresce e novos sócios, sejam investidores ou herdeiros, passam a fazer parte da sociedade. Neste cenário, a Governança também busca equacionar as questões em benefício da empresa.

A governança corporativa é um conjunto de mecanismos que serve para monitorar através desse controle, a gestão e o desempenho das organizações; ou, ainda, pode ser definida como uma forma de esforço contínuo em alinhar os objetivos da alta administração aos interesses dos acionistas ou proprietários, por meio da adoção de práticas mais eficazes de monitoramento (BIANCHI; NASCIMENTO, 2005).

A preocupação da Governança Corporativa é, portanto, criar um conjunto eficiente de mecanismos, tanto de incentivos quanto de monitoramento, a fim de assegurar que o comportamento dos administradores esteja sempre alinhado com o melhor interesse da empresa (IBGC, 2018).

Para Backes *et al* (2009), as práticas de governança corporativa permitem e requerem o aprimoramento da gestão da empresa em todas as suas áreas. Essa gestão diferenciada contribui para que a organização conquiste vantagem competitiva, pois revela uma empresa com administração eficiente, organizada e preparada para evidenciar aos interessados todas as nuances que envolvem sua administração atendendo as exigências dos elementos e as dimensões que devem ser observadas e fazem parte deste processo.

Para Camargo *et al* (2014) a governança corporativa é uma excelente ferramenta de gestão, pois



OBSERVADR





permite a diminuição dos efeitos da assimetria informacional, atribuindo a mesma importância aos interesses de todas as partes da organização

Assim existem quatro princípios básicos da governança corporativa, segundo IBGC (2015) que são: transparência refere-se à obrigação, ou desejo, da empresa de disponibilizar às partes interessadas informações que lhes interessem; resultando em um clima de confiança.

A equidade é caracterizada pelo tratamento justo e equitativo de todos os parceiros e outras partes interessadas. Qualquer tipo de discriminação é totalmente inaceitável. Prestação de contas; (*accountability*), todos os envolvidos nas atividades relacionadas à governança (conselho de administração, conselho fiscal, auditores), devem ser responsáveis por suas ações, assumindo as consequências de suas ações e omissões.

Dentro da Governança Corporativa, existem inúmeros princípios e valores que podem ser utilizados dentro das organizações para auxiliar no seu planejamento. Os autores Andrade e Rossetti (2014), como mostra o quadro 1 abaixo:

**Quadro 1: Princípios e valores da Governança Corporativa**

Princípios	Definições
Propriedade	um dos principais atributos que diferenciam as razões de ser e as diretrizes da governança corporativa é a estrutura da propriedade, bem como o regime legal de sua constituição
Princípios	são a base ética da governança. É aqui que se encontra os valores clássicos da governança ( <i>Fairness; Disclosure; Accountability; e Compliance.</i> ), Justiça, Divulgação, Prestação de contas e Conformidade
Propósitos	contribuir para o máximo retorno total de longo prazo dos <i>Shareholders</i> e <i>Stakeholders</i> , bem como ter missão e visão bem definidos
Papéis	deve-se ter os papéis dos proprietários, conselheiros e gestores, distintos no interior das organizações.
Poder	estrutura de poder bem definidos, sendo visível e aceito por todos da empresa
Práticas	as práticas começam pelo fortalecimento e constituição dos conselhos de administração, da direção executiva e do sistema de auditoria
Pessoas	elemento chave dos sistemas de governança, buscando a eficácia estratégica, de excelência operacional, otimização do retorno de investimentos, de geração de riqueza e de aumento do valor de mercado das companhias
Perpetuidade	manter viva a organização, atuantes e com participações crescentes em seus setores de atividade.

Fonte: Adaptado de Andrade e Rossetti (2014).



A responsabilidade corporativa está relacionada à ética. A empresa deve, além de respeitar as leis de seu país, ter uma definição clara de seus valores e princípios éticos, por isso, deve garantir a sustentabilidade da empresa, com vistas à sua longevidade (IBGC, 2015).

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção foi constituída de acordo com as respostas obtidas por meio de questionários, com propósito de verificar como ocorre a governança corporativa em concessionárias automotivas.

Foi questionado sobre o conhecimento sobre o que era governança corporativa 13 colaboradores responderam que sabiam e 10 responderam que não conheciam, e também foi questionado sobre os princípios de governança, 11 colaboradores responderam que tinham conhecimento e 12 responderam que não totalizando 24 questionários, mas 1 colaborador não respondeu as questões de perfil.

Os mesmos foram respondidos por gerentes de pós vendas, vendedores de peças, auxiliares administrativos, mecânicos, consultores, analista de garantia, gestor de recursos humanos, gerente de unidade e analista de TI. As tabelas a seguir serão apresentadas a média, mínimo, máximo e o desvio padrão encontrado na pesquisa, sob a ótica dos gerentes, totalizando cinco gestores.

Tabela 1 - Aspectos sobre a governança corporativa sob a ótica dos gerentes com relação a transparência

Transparência	Média	Mín	Máx	D.Pad.
A companhia prepara seus relatórios financeiros exigidos por lei dentro do prazo previsto	4,60	2,00	5,00	1,58
A companhia utiliza métodos internacionais de contabilidade	3,40	1,00	5,00	0,55
A companhia usa uma das principais empresas de auditoria globais	3,20	1,00	5,00	1,67
<b>Média Geral</b>	<b>3,73</b>	<b>1,00</b>	<b>5,00</b>	<b>0,98</b>

Pode-se perceber que na visão dos gerentes sob o item transparência, os relatórios financeiros apresentam destaque com média de 4,60; com índice mínimo de 2,00, e de máximo de 5,00, obtendo um desvio padrão de 1,58. Com relação aos métodos internacionais de contabilidade, a média se deu de 3,40 com mínimo de 1,00, máximo de 5,00 e o desvio padrão de 0,55.

Em relatórios e observações realizadas verificou-se que existe uma boa comunicação interna e



externa, e que acaba gerando um clima de confiança, para que todos trabalham unidos realizando suas metas para a obtenção dos resultados esperados.

Assim a média geral (3,73) sobre transparência superou o desvio padrão (0,98), o que corrobora com o IBGC (2016), que salienta o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos.

Na tabela 2 apresenta aspectos sobre a governança corporativa dos gerentes sob a ótica da composição e funcionamento do conselho nas concessionárias. Sendo assim, percebe-se que o destaque é para o conselho fiscal, onde a média 3,60 é maior que o desvio padrão 1,67. Bem como a média geral de 2,60 e o desvio padrão de 1,91

Tabela 2- Composição e funcionamento do conselho

<b>Composição e funcionamento do conselho</b>	<b>Média</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>	<b>D. Pad</b>
O presidente do conselho e o diretor geral da empresa são pessoas diferentes	3,00	1,00	5,00	2,00
O conselho é claramente composto por conselheiros externos e possivelmente independentes (não ligados aos controladores)	3,00	1,00	5,00	2,00
O conselho possui entre 5 e 9 membros, conforme recomenda o IBGC	3,00	2,00	5,00	2,00
Os membros do conselho possuem mandato de um ano, conforme recomenda o IBGC	3,00	2,00	5,00	2,00
Há na companhia conselho fiscal permanente	3,60	1,00	5,00	1,67
<b>Média Geral</b>	<b>2,60</b>	<b>1,00</b>	<b>5,00</b>	<b>1,91</b>

De acordo com o IBGC (2016), o conselho fiscal é parte integrante do sistema de governança das organizações brasileiras. Pode ser permanente ou não, conforme dispuser o estatuto. Representa um mecanismo de fiscalização independente dos administradores para reporte aos sócios, instalado por decisão da assembleia geral, cujo objetivo é preservar o valor da organização. Os conselheiros fiscais possuem poder de atuação individual, apesar do caráter colegiado do órgão.

Foi observado que o conselho de administração é muito forte e bem desenvolvido, onde as decisões são tomadas, e políticas de trabalho são desenvolvidas, em reuniões quinzenais com todos os colaboradores que fazem parte do conselho, e que há conselho financeiro, administrativo e consultivo.

O estudo dos autores Krechovská e Prochazková (2014), apresenta que os conselhos de



administração de uma empresa é o órgão que determina políticas para gestão corporativa e toma as principais decisões empresariais.

Na tabela 3 apresenta o controle e conduta bem como os direitos dos acionistas das concessionárias pesquisadas sob a ótica dos gerentes. Nota-se que a média (3,80) sobre o contrato social da companhia estabelece câmara de arbitragem para resolver conflitos corporativos é maior que o desvio padrão (1,10). Assim a média geral (3,48) é maior que o desvio padrão (1,21).

Tabela 3- Controle, conduta e direitos de acionistas

Controle, conduta e direitos de acionistas	Méd	Mín	Máx	D.Pad
O grupo controlador, considerando o acordo de acionistas, possui menos de 50% das ações com direito a voto	3,60	1,00	5,00	1,67
A porcentagem de ações sem direito a voto é menor que 20% do total do capital	3,40	1,00	5,00	1,14
O índice de acionistas controladores de direitos de fluxos de caixa para direitos de voto é maior ou igual a 1	3,20	1,00	5,00	1,10
O contrato social da companhia estabelece câmara de arbitragem para resolver conflitos corporativos	3,80	1,00	5,00	1,10
O contrato social da companhia concede direitos adicionais de voto além do que é legalmente requerido	3,40	1,00	5,00	1,67
<b>Média Geral</b>	<b>3,48</b>	<b>1,00</b>	<b>5,00</b>	<b>1,21</b>

Os autores Catapan, Colauto e Barros (2012) argumentam que no intuito de minimizar os problemas de conflitos de interesses requer a adoção de práticas de Governança Corporativa, com o objetivo de monitorar o comportamento da gestão em termos de resultado e tomada de decisão em relação à destinação dos recursos da empresa. A tabela 4 apresenta os oito princípios da governança corporativa na visão dos gerentes.

Tabela 4 – Princípios de governança corporativa sob ótica dos gerentes

PRINCÍPIOS	Média	Mín	Máx	D.Pad.
Propriedade	4,60	3,00	5,00	0,89
Princípios	4,60	3,00	5,00	0,89
Propósitos	5,00	5,00	5,00	0,00
Papéis	4,40	3,00	5,00	0,89
Poder	4,60	3,00	5,00	0,89
Práticas	4,60	3,00	5,00	0,89
Pessoas	4,20	3,00	5,00	1,10
Perpetuidade	4,20	2,00	5,00	1,10



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

<b>Média Geral</b>	<b>4,52</b>	<b>2,00</b>	<b>5,00</b>	<b>0,35</b>
--------------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Ao analisar a tabela acima percebe-se que alguns princípios ficaram com a mesma média (4,60) e o mesmo desvio padrão (0,89) destaque para poder, práticas, princípios e propriedade.

Realçam-se os princípios da prestação de contas e transparência, mostram a evidenciação de informações contábeis um mecanismo essencial para que sejam cumpridos esses dois quesitos (MALACRIDA; YAMAMOTO, 2006).

A transparência e a prestação de contas são dois dos princípios mais importantes da governança corporativa (BRENNAN; SOLOMON, 2008), pois se integram diretamente com os mecanismos de boas práticas (DONNELLY; MULCAHY, 2008), independentemente da entidade. Enfatiza-se também que a grande interação destes temas se deve ao fato de que são princípios de boas práticas preponderantes para as entidades, pois, mediante a prestação de contas e a transparência, as entidades possibilitam maior equidade para todos os seus *stakeholders* (CHEN *et al.*, 2007).

Percebeu-se que os princípios éticos são muito bem constituídos dentro das empresa, e que as mesmas cumprem a legislação para o melhor funcionamento, e que também trabalha com ações sociais para a comunidade como cursos ofertados de mecânica para mulheres, e há descarte de material, bem como uso de água da chuva para lavar veículos, e uso de energia solar. Isso pode ser analisado através de quadros que estavam no interior das concessionárias e em relatórios.

De acordo com o estudo de Lopes (2015) onde foi analisada quatro empresas, todas as empresas demonstram uma preocupação pelo cumprimento da lei, o que reintegra o referido estudo.

As questões éticas e sociais nos negócios tornaram-se relevantes no século XXI. O aspecto dominante lucro é reduzido e a necessidade de enriquecimento é ampliado do ponto de vista social, cultural e ambiental (RAHDARI; ROSTAMY, 2015). As tabelas a seguir mostrarão a visão dos dezanove colaboradores que responderam a pesquisa.

Tabela 5 - Aspectos sobre a governança corporativa sob a ótica dos colaboradores com relação a transparência

<b>Transparência</b>	<b>Média</b>	<b>Mín</b>	<b>Máx</b>	<b>D.Pad.</b>
A companhia prepara seus relatórios financeiros exigidos por lei dentro do prazo previsto	4,00	2,00	5,00	1,11
A companhia utiliza métodos internacionais de contabilidade	2,89	1,00	5,00	0,99
A companhia usa uma das principais empresas de auditoria	2,84	1,00	5,00	1,01



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

globais				
<b>Média Geral</b>	<b>3,25</b>	<b>1,00</b>	<b>5,00</b>	<b>0,06</b>

Na visão dos colaboradores também se destaca os relatórios financeiros com média de (4,00), mínimo de (2,00) máximo de (5,00) e um desvio padrão de (1,11). Outro ponto é referente aos métodos internacionais de contabilidade a média (2,89) e o desvio padrão de (0,99). Foi verificado em uma das concessionárias que a empresa não realiza métodos internacionais mas existe uma contabilidade que realiza todos os trabalhos para a empresa.

A tabela 6 mostra a composição e funcionamento do conselho sob a ótica dos funcionários. Nesta tabela pode-se destacar a quantidade de membros que o IBGC recomenda, a média foi de (3,58) com mínimo de (2,00) máximo de (5,00) e um desvio padrão de (1,12). Nas concessionárias existe membros do conselho segundo observações feitas durante o estudo, e corrobora com o que o IBGC (2015) indica, recomendando um número ímpar de conselheiros, entre cinco e onze. Esse número pode variar conforme o setor de atuação, porte, complexidade das atividades, estágio do ciclo de vida da organização e necessidade de criação de comitês.

Tabela 6- Composição e funcionamento do conselho

<b>Composição e funcionamento do conselho</b>	<b>Média</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>	<b>D. Pad</b>
O presidente do conselho e o diretor geral da empresa são pessoas diferentes	3,37	1,00	5,00	1,26
O conselho é claramente composto por conselheiros externos e possivelmente independentes (não ligados aos controladores)	2,79	1,00	5,00	1,13
O conselho possui entre 5 e 9 membros, conforme recomenda o IBGC	3,58	2,00	5,00	1,12
Os membros do conselho possuem mandato de um ano, conforme recomenda o IBGC	3,37	2,00	5,00	0,96
Há na companhia conselho fiscal permanente	3,58	1,00	5,00	1,17
<b>Média Geral</b>	<b>3,34</b>	<b>1,00</b>	<b>5,00</b>	<b>0,11</b>

A tabela 7 apresenta o controle e conduta bem como os direitos dos acionistas das concessionárias pesquisadas sob a ótica dos colaboradores. Na visão dos colaboradores assim como na visão dos gerentes, a resolução de conflitos dentro da empresa, a média (3,47), com mínimo de (1,00) máximo de (5,00) e o desvio padrão de (1,12).

Tabela 7 - Controle, conduta e direitos de acionistas

<b>Controle, conduta e direitos de acionistas</b>	<b>Méd</b>	<b>Mín</b>	<b>Máx</b>	<b>D.Pad</b>
---	------------	------------	------------	--------------



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O grupo controlador, considerando o acordo de acionistas, possui menos de 50% das ações com direito a voto	3,11	1,00	5,00	0,88
A porcentagem de ações sem direito a voto é menor que 20% do total do capital	2,79	1,00	5,00	0,96
O índice de acionistas controladores de direitos de fluxos de caixa para direitos de voto é maior ou igual a 1	3,11	1,00	5,00	0,88
O contrato social da companhia estabelece câmara de arbitragem para resolver conflitos corporativos	3,47	1,00	5,00	1,12
O contrato social da companhia concede direitos adicionais de voto além do que é legalmente requerido	3,05	1,00	5,00	0,90
<b>Média Geral</b>	<b>3,11</b>	<b>1,00</b>	<b>5,00</b>	<b>0,10</b>

Assim segundo o IBGC (2015) código de conduta deve ser elaborado segundo os valores e princípios éticos da organização. Ele deve fomentar a transparência, disciplinar as relações internas e externas da organização, administrar conflitos de interesses, proteger o patrimônio físico e intelectual e consolidar as boas práticas de governança corporativa. Deve complementar as obrigações legais e regulamentares, para que considerações éticas e relativas à identidade e à cultura organizacionais influenciem a gestão.

Princípios éticos devem fundamentar a negociação de contratos, acordos, o estatuto/contrato social, bem como as políticas que orientam a diretoria. Por fim a tabela 8 apresenta o resultado dos oito princípios de governança corporativa na visão dos colaboradores.

Tabela 8- Princípios de governança corporativa sob ótica dos colaboradores

PRINCÍPIOS	Média	Mín	Máx	D.Pad.
Propriedade	4,37	3,00	5,00	1,41
Princípios	4,58	2,00	5,00	2,12
Propósitos	4,53	1,00	5,00	2,83
Papéis	4,26	2,00	5,00	2,12
Poder	4,63	2,00	5,00	2,12
Práticas	4,37	3,00	5,00	1,41
Pessoas	4,26	3,00	5,00	1,41
Perpetuidade	4,26	2,00	5,00	2,12
<b>Média Geral</b>	<b>4,41</b>	<b>1,00</b>	<b>5,00</b>	<b>0,50</b>

A visão dos colaboradores foi diferente em relação a dos gerentes. Destaque para o poder com



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

média de (4,63) mínimo de (2,00) máximo de (5,00) e um desvio padrão de (2,12). Segundo IBGC (2015) a estrutura de poder deve ser bem definida, sendo visível e aceito por todos da empresa. Observando os colaboradores das concessionárias, verificou-se que os mesmos sabem e conhecem a estrutura de poder e que trabalham com o organograma bem estruturado, e que existe união entre os colaboradores, assim todos visualizam suas responsabilidades.

Outro ponto em destaque é o princípio de perpetuidade, a média (4,26) com mínimo de (2,00) e máximo de (5,00) e um desvio padrão de (2,12). A perpetuidade, segundo o IBGC (2015), argumenta que deve-se manter viva a organização, atuante e com a participação crescente em seus setores de atividade, foi possível averiguar com a história de uma das concessionárias que a mesma é a concessionária é a que mais cresce no Estado contanto com mais de 30 lojas.

Neste contexto a Governança Corporativa representa a ruptura com os modelos tradicionais e mecanicistas de administração de empresas, colocando em pauta questões relevantes, como a ética nos negócios, o *compliance*, o papel e responsabilidades do conselho de administração, dos diretores e lideranças organizacionais, visando profissionalizar a gestão e estabelecer práticas efetivas de controle e conduta (LOPES, 2015).

Assim, a empresa possui os princípios, estes são derivados dos códigos de condutas que orientam as diretrizes e políticas corporativas e dos valores que devem prevalecer no mundo dos negócios: *fairness* (senso de justiça e equidade), *disclosure* (transparência quanto aos resultados, oportunidades e riscos), *accountability* (prestação responsável de contas), *compliance* (conformidade com as instituições legais e com marcos regulatórios). Os princípios constituem a base ética da governança (ANDRADE; ROSSETTI, 2014).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo objetivou verificar como ocorre a governança corporativa em concessionárias automotivas, e que o estudo cumpriu o seu objetivo, onde pode-se observar que as concessionárias apresentaram alguns pontos conforme recomenda o IBGC.

Também ficou claro que as concessionárias possuem os princípios de governança bem distribuídos e que os conselhos são bem definidos. Nos demais mecanismos de governança corporativa, percebe-se que há também outros princípios como equidade, transparência e prestação de contas que adotados a fim de alinhar os propósitos entre os sócios, conselho de administração e direção executiva, além de preocupar-se com a gestão tributária, previdenciária e trabalhista, para o melhor funcionamento das empresas.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Destacam-se, ainda, as contribuições teóricas e práticas deste estudo quanto a abordagens relacionadas à governança corporativa e concessionárias automotivas e sua relevância para acadêmicos, docentes e teóricos das áreas da gestão e do desenvolvimento, assim como para gestores, colaboradores, sócios e demais *stakeholders* atuantes nas empresas em estudo.

Como limitação teve-se poucos estudos referente a concessionárias automotivas e governança corporativa, afim de agregar conhecimentos e práticas ao estudo, sugere-se mais estudos nesta linha de pesquisa.

## REFERENCIAS

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2014

ALMEIDA, M.A; DOS SANTOS, J.F; FERREIRA, L.F.V.M; TORES,F.J.V. Evolução da Qualidade das Práticas de Governança Corporativa: um Estudo das Empresas Brasileiras de Capital Aberto Não Listadas em Bolsa. **RAC**, Curitiba, v. 14, n. 5, art. 8, pp. 907-924, Set./Out. 2010.

ALBERTINI, M. O processo de governança em arranjos produtivos: o caso da cadeia automotiva do RGS. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Engenharia. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção – PPGE. **Tese de Doutorado**. Porto Alegre/ RS, 2003.

ARAÚJO, C ,E, B; CABRAL, A,C,A; DOS SANTOS,S,M; PESSOA, M,N,M; ROLDAN,V,P,S. Grau de adesão de empresas familiares às boas práticas de governança corporativa: proposição e teste de um instrumento-diagnóstico **Revista Alcance - Eletrônica**, Vol. 20 - n. 01 - p. 117-138 - jan./mar. 2013.

ANFAVEA, Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores. Disponível em: <http://www.anfavea.com.br/>. Acesso em: 02 mar. 2020

BACKES, R. G. *et al*. Governança corporativa e performance organizacional: descrição de estudos sobre o tema. **Revista Reflexão Contábil**, v. 28, n. 2, p. 59-73, maio/ago. 2009

BIANCHI, M, NASCIMENTO, A.M. A Controladoria como um Mecanismo Interno de Governança Corporativa e de Redução dos Conflitos de Interesse entre Principal e Agente. **IX Congresso Internacional de Custos** - Florianópolis, SC, Brasil. 2005. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/2052/2052> Acesso em 09 jan 2020.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BRENNAN, N. M.; SOLOMON, J. Corporate governance, accountability and mechanisms of accountability: an overview. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 21, n. 7, p. 885- 906, 2008.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70. 2011.

CAIXE, D. F. KRAUTER, E. The relation between corporate governance and market value: mitigating endogeneity problems. **Brazilian Business Review**, n.11, v.1, p.90-110, 2014

CATAPAN, A; COLAUTO, R.D e BARROS, C.M.E. Análise da Relação Entre a Governança Corporativa e o Desempenho Econômico- Financeiro de Empresas de Capital Aberto do Brasil. **XV SemeAD- Seminários de Administração**. Outubro de 2012.

CAMARGO, B. F.; BARCELLOS, B.; LINCK, I. M. D.; NEUBAUER, V. Contribuições da ética para a governança corporativa. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, Três Corações, v. 12, n. 2, p. 244-257, ago./dez. 2014

CHEN, W. P.; CHUNG, H.; LEE, C.; LIAO, W. L. Corporate governance and equity liquidity: analysis of s&p transparency and disclosure rankings. **Corporate Governance: An International Review**, v. 15, n. 4, p. 644-660, 2007.

DOS SANTOS, R.C; SOARES, J.M.I. Ensaio Teórico sobre a Governança Corporativa em setores regulados aplicado às concessionárias de rodovias. **Revista de Governança Corporativa**, São Paulo, v. 3, n.1, art.2, pp. 24-50, out. 2016.

DONNELLY, R.; MULCAHY, M. Board structure, ownership, and voluntary disclosure in Ireland. **Corporate Governance: An International Review**, v. 16, n. 5, p. 416-429, 2008

FAMA, F.E. Agency Problems and the Theory of the Firm. **Journal of Political Economy**, vol. 88 n 2 – 1988.

HABIDIN, N.F. and YUSOF, S.M. (2013) ‘Critical success factors of lean six sigma for Malaysian automotive industry’, **International Journal of Lean Six Sigma**, v. 4, n. 1, p.60–82.

IBGC. **Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo, 5 ed. IBGC, 2015

KRECHOVSKÁ, M., PROCHAZKOVÁ, P.T., 2014. Sustainability and its integration into corporate governance focusing on corporate performance management and reporting. **Procedia Eng**. n.69, p.1144 -1151.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

LEAL, R. P. C., & CARVALHAL-DA-SILVA, A. L. Corporate governance index, firm valuation and performance in Brazil. Working Paper N° 358. COPPEAD/Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2004.

LOPES, M.L. Princípios e práticas do instituto brasileiro de governança corporativa: o caso de uma IES. **Dissertação de Mestrado**. Instituto de Administração e Economia – ISAE. Curitiba. 2015.

MDIC, Ministério da economia, comercio exterior e serviços. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/> Acesso em: 02 mar 2020

MOURA, F.V; DANIEL, A.D; GOMES, J.N e PEREIRA, J.J. Conflitos de Agência, Legitimidade e o discurso sobre Governança Corporativa: o caso Petrobras. **XI Congresso de Iniciação Científica em Contabilidade**. São Paulo. 2014.

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

MALACRIDA, M. J. C.; YAMAMOTO, M. M. Governança corporativa: nível de evidenciação das informações e sua relação com a volatilidade das ações do Ibovespa. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 17, n. spe, p. 65-79, 2006.

MORAES, C.Z. Governança Corporativa: Uma Visão Sob a Teoria da Agência. **Rev. Cienc. Gerenc.**, v. 19, n. 30, p. 34-40, 2015.

MINAYO, M. C. de S. (Org.) **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2016.

PEPPER, A. GORE, J. Behavioral agency theory new foundations for theorizing about executive compensation. **Journal of management**, v..41, n.4, p.1045-1068, 2015.

RAHDARI, A.H., ROSTAMY, A.A.A. Designing a general set of sustainability indicators at the corporate level. **J. Clean. Prod.** n.108, p.757-771, 2015.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação, 1º edição, São Paulo, Atlas 2011.

TORRES, R.L. CARIO, S.A.F. A governança da cadeia global de valor na indústria automobilística: um estudo de caso. **Revista Econômica** - Niterói, v.14, n.1, p. 73-91, junho 2012.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: Free Press, 1985.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

YIN, R.K. **Estudos de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAMRI, F.I.M., HABIDIN, N.F., HIBADULLAH, S.N., FUZI, N.M. and DESA, A.F.N.C. (2013) Green lean six sigma and financial performance in Malaysian automotive industry', **International Journal of Business Management and Strategy**, v. 4, n. 1, p.98–106.



**OBSERVADR**





**ST6 – INOVAÇÃO, GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E DINÂMICAS DE MERCADOS**

**AS RACIONALIDADES E A TOMADA DE DECISÃO DOS PRODUTORES DE ALFAFA DE DEZESSEIS DE NOVEMBRO/RS**

***RATIONALITIES IN THE DECISION-MAKING PROCESS OF ALFALFA PRODUCERS FROM DEZESSEIS DE NOVEMBRO/RS***

Tatiane Fenner de BARROS<sup>1</sup>, Carlos Eduardo RUSCHEL<sup>2</sup>, Dionéia DALCIN<sup>3</sup>

**Resumo:**

O processo de tomada de decisão é um tema recorrente no meio acadêmico. Na agricultura, por exemplo, as investigações sobre o assunto discorrem sobre as diferentes razões quanto à atuação e permanência dos agricultores no âmbito rural. Posto isso, este estudo tem por objetivo analisar as racionalidades na tomada de decisão dos produtores de alfafa no município de Dezesseis de Novembro/RS. Com relação aos procedimentos metodológicos, a pesquisa é classificada como qualitativa, baseada no método explicativo. O instrumento de coleta de dados consistiu em um roteiro de entrevista semiestruturado, aplicados para uma amostra de 15 produtores de alfafa do município de Dezesseis de Novembro/RS. A avaliação dos dados foi realizada por meio da análise de conteúdo, através do emprego de categorias e subcategorias. A análise permitiu a compreensão do processo de tomada de decisão dos produtores de alfafa, e a identificação da presença das orientações instrumental, social, expressiva e intrínseca, isto é, fatores econômicos e não-econômicos. Em outras palavras, os resultados evidenciaram a manifestação das racionalidades instrumental e substantiva quanto às orientações influenciadoras no processo de tomada de decisão desses produtores de alfafa. Ressalta-se, ainda, que os resultados da pesquisa contribuem para o aprofundamento teórico das racionalidades no processo decisório dos produtores de alfafa, que estão integrados ao desenvolvimento socioeconômico do município de Dezesseis de Novembro/RS; e, por fim, salientam a importância do estudo da temática do desenvolvimento rural, das orientações e das racionalidades inerentes à tomada de decisão dos agricultores, como forma de contribuir para o desenvolvimento local e regional.

**Palavras – chave:** Desenvolvimento Rural. Processo de Tomada de decisão. Racionalidades.

Decision-making process is a regular theme in the academic area. In agriculture, for example, researches show that there are different reasons why farmers act and stay in the rural area. In light of this, this study aims at analyzing the rationalities in the decision-making process of alfalfa producers from *Dezesseis de Novembro/RS*. As for the methodological procedures, this research

1Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS, Campus Cerro Largo/RS; e-mail: [tfennerdebarros@gmail.com](mailto:tfennerdebarros@gmail.com)

2Professor e Pesquisador do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS, Campus Cerro Largo; e-mail: [carlos.anes@uffs.edu.br](mailto:carlos.anes@uffs.edu.br)

3Professora e Pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS, Campus Cerro Largo; e-mail: [dioneia.dalcin@uffs.edu.br](mailto:dioneia.dalcin@uffs.edu.br)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

is classified as qualitative, based on the explanatory method. Data collection consisted of a semi-structured interview script applied to a sample of 15 alfalfa producers from *Dezesseis de Novembro/RS*. Data analysis was made through content analysis with the use of categories and subcategories. Analysis showed how the process of decision-making of alfalfa producers happens and the presence of instrumental, social, expressive and intrinsic orientations, that is, economic and non-economic factors. In other words, results show the manifestation of instrumental and substantive rationalities as the influencing orientations in the process of decision-making of these alfalfa producers. The research results contribute to a theoretical deepening of the rationalities in the decision-making process of the alfalfa producers, that are members of the socioeconomic development in *Dezesseis de Novembro/RS*; results also show the importance of the study of the rural development theme, of the orientations and rationalities implied in the decision-making process of farmers as means of contributing to local and regional development.

**KEYWORDS:** Rural development. Decision-making process. Rationalities.

## INTRODUÇÃO

O processo de tomada de decisão é frequentemente abordado no meio acadêmico, e sua característica principal é ajudar na compreensão das escolhas de alternativas acertadas que ocorrem, na maioria das vezes, por tentativa ou erro (DALCIN, 2013). Por isso, muito mais que um simples cálculo matemático, a tomada de decisão deveria ser resultado de uma atitude racional (DUTRA; MACHADO; RATHMANN, 2008). A esse respeito, Simon (1979) salienta que ainda que surja de uma postura racional, não há decisão perfeita, uma vez que os indivíduos possuem uma racionalidade limitada. Isso porque os indivíduos raramente têm acesso a todas as informações e, mesmo que tenham, não as compreendem na sua plenitude porque são racionalmente limitados.

Como um processo complexo, a tomada de decisão possui características específicas a cada setor da economia (DALCIN, 2013). Na agricultura, por exemplo, o processo de tomada de decisão tem se mostrado importante em função de suas características peculiares (SOUZA FILHO et al., 2004). Entre as inúmeras razões pelas quais é relevante compreender tal processo na área da agricultura, destaca-se o fato de que ele contribui para promoção do desenvolvimento rural (LOURENZANI, 2006). Conforme Freitas et al. (1997), a tomada de decisão é um elemento crucial para as organizações, porque essa prática acontece em diferentes níveis e frequentemente, influenciando diretamente o desempenho. Desse modo, a agricultura é uma dessas organizações e a tomada de decisão é um processo que interfere no desempenho da agricultura, segmento relevante para o desenvolvimento no meio rural (MARQUES; FLEXOR, 2007).

Naturalmente, são inúmeras as razões que explicam a atuação e permanência dos agricultores no meio rural. Gasson (1973) sugere que são diversas as orientações norteadoras no processo de tomada de decisão dos agricultores, tais como orientações instrumentais, sociais, expressivas e intrínsecas. Ainda que apresentem desempenhos diferentes em suas propriedades, as razões são variadas e estão relacionadas a múltiplas orientações: a maximização de lucros, satisfação e tradição, o gosto pelo trabalho, entre outros. Os agricultores possuem uma racionalidade que é própria, constituída por situações e pelo ambiente no qual estão inseridos e, por esse motivo,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

embora compartilhem características, respondem de maneira diferenciada aos desafios e incertezas do dia a dia (SOUZA FILHO et al., 2004). A necessidade de compreender a tomada de decisão na agricultura é de extrema importância por ser um processo complexo e, além disso, possuir algumas características específicas em cada setor da economia (DALCIN, 2013).

Gasson (1973) discorre sobre as orientações no processo decisório: agricultores que tomam decisões através de orientações instrumentais, normalmente, estão centrados na maximização dos lucros e resultados financeiros, expansão dos negócios e melhoria das condições de trabalho. Os que acessam as orientações sociais, por sua vez, prezam pelas relações interpessoais com a comunidade. Há, ainda, aqueles que seguem a orientação expressiva, que se caracteriza pela tomada de decisão com base no orgulho de ser proprietário, no desempenho de um trabalho pelo qual tem apreço, através do exercício de habilidades, aptidões, criatividade e originalidade, que oportunizam seu crescimento pessoal. Além disso, há aqueles agricultores que acessam a orientação intrínseca porque têm satisfação pelas suas tarefas, preferem um trabalho ao ar livre, prezam por uma vida saudável e valorizam o trabalho árduo. Nesse caso, há também a valorização da independência quanto à liberdade de supervisão e de organização do tempo de trabalho, fatos que proporcionam o controle de uma variedade de situações.

Nesse sentido, os conceitos de racionalidades lançam luz na compreensão das orientações do processo decisório na agricultura. Com isso em vista, a pesquisa fundamenta-se em dois conceitos de racionalidade, a saber, a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva. A esse respeito, cabe mencionar que Anes (2017) sugere a existência de duas lógicas diferentes inerentes a elas, enquanto que Serva (1997) argumenta que elas podem coexistir em uma mesma organização. A racionalidade instrumental está inserida em uma lógica econômica (ANES, 2017), e a racionalidade substantiva, por sua vez, está centrada em princípios éticos, na realização e na satisfação pessoal de valores humanos e suas potencialidades (RAMOS, 1989).

Desse modo, com base em diversos estudos acerca do processo decisório (DALCIN, 2010; 2013; GASSON, 1973; SIMOM, 1963; 1979), esta pesquisa visa analisar as racionalidades (ANES, 2017; RAMOS, 1989) na tomada de decisão dos produtores de alfafa no município de Dezesseis de Novembro/RS.

O município de Dezesseis de Novembro está situado na região noroeste do estado do Rio Grande do Sul, na área de Fronteira Sul do Brasil, e possui uma população estimada em aproximadamente 2.427 habitantes (IBGE, 2019). Sua atividade econômica principal é baseada na agricultura, através da plantação de grãos e produtos para subsistência, cujo destaque é a produção da forrageira alfafa (DALENOGARE, 2007). Situado na região missioneira, que abrange o Conselho Regional de Desenvolvimento - COREDE Missões - (COREDE, 2015), também conhecida por apresentar indicadores sociais com níveis pouco desenvolvidos, Dezesseis de Novembro apresentou, em 2017, PIB de R\$ 37.652,35 e PIB per capita de R\$ 13.721,70 (IBGE, 2019). Esse PIB foi um dos menores entre os 25 municípios do Conselho (FEE, 2017), e soma-se aos resultados pouco animadores obtidos em 2016, quando apresentou o segundo menor Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE dentre os municípios que compõem o COREDE (FEE, 2017).



OBSERVADR







Assim, este artigo estrutura-se em cinco seções: a primeira apresenta o tema e o objetivo proposto; a seção dois trata da metodologia utilizada na pesquisa; a seção três é destinada à revisão da literatura sobre tomada de decisão e racionalidade; a seção quatro, por sua vez, aborda os principais resultados da pesquisa e, por fim, as considerações finais são apresentadas.

## METODOLOGIA

O recorte teórico-metodológico desta pesquisa é a abordagem fenomenológica, porque a intersubjetividade e as manifestações dos sujeitos que fizeram parte da pesquisa são levados em consideração (TRIVIÑOS, 1987). Quanto ao objetivo geral, que é analisar as racionalidades na tomada de decisão dos produtores de alfafa no município de Dezesseis de Novembro/RS, o estudo pode ser classificado como de natureza qualitativa, uma vez que seu principal intuito é “compreender e aprofundar os fenômenos, que são explorados a partir da perspectiva dos participantes em um ambiente natural em relação ao contexto” (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013, p. 376). Com base nos objetivos propostos, esta pesquisa foi classificada como um estudo explicativo, que “tem como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos”, como esclarece Gil (2002, p. 42)

O universo da pesquisa constituiu-se nos 79 produtores de alfafa do município de Dezesseis de Novembro/RS. Como estratégia para obtenção dos dados, optou-se por realizar uma amostragem por conveniência e em profundidade com 15 produtores. Como instrumento para a coleta de dados, um roteiro de entrevista semiestruturado, aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CAAE 17392619.8.0000.5564), contendo 35 questões abertas e fechadas, foi utilizado. As entrevistas foram aplicadas *in loco* nas unidades de produção em diversas localidades do município.

Após a coleta dos dados, foi realizada a tabulação em *Libre Office* utilizando os recursos do *Writer*, e a análise dos dados foi concretizada através da técnica de análise de conteúdo, que estabeleceu categorias e subcategorias para orientação. Conforme Bardin (1977, p. 31), a análise de conteúdo “é um conjunto de técnicas de análise das comunicações”, cujo principal atributo é o rigor do método “como forma de não se perder na heterogeneidade de seu objeto” (DEUSDARÁ; ROCHA, 2005, p. 308). O Quadro 1 demonstra o plano de análise dos dados coletados.

Quadro 1 - Objetivos, Categorias e Subcategorias de análise

OBJETIVO GERAL	CATEGORIAS	
Analisar as racionalidades na tomada de decisão dos produtores de alfafa no município de Dezesseis de Novembro/RS.	TOMADA DE DECISÃO	RACIONALIDADES
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b> *Identificar as orientações que influenciam a tomada de decisão dos produtores de alfafa; *Compreender como as racionalidades se manifestam em relação às orientações presentes no processo de tomada de decisão dos produtores de alfafa.	SUBCATEGORIAS - Orientações (GASSON, 1973)	SUBCATEGORIAS – (GUERREIRO RAMOS, 1989; WEBER, 1994; ANES, 2017)
	INSTRUMENTAL SOCIAL EXPRESSIVA INTRÍNSECA	INSTRUMENTAL SUBSTANTIVA

Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.



Assim, com base na fundamentação teórica apresentada e nos dados coletados, foram analisadas as racionalidades na tomada de decisão dos produtores de alfafa de Dezesseis de Novembro.

## RACIONALIDADE E TOMADA DE DECISÃO

Ainda que seja algo inerente à rotina dos seres humanos, o processo de tomada de decisão, tanto formal como informal, envolve um contexto amplo e diversificado, que exige do tomador de decisão uma percepção aguda do mundo à sua volta para a obtenção de uma escolha adequada (DALCIN, 2010). Comumente, decisões são tomadas porque problemas precisam ser solucionados – por isso, a metodologia natural consiste na análise de ações, que pode ser definida como o “processo divergente que culmina na tomada de decisão, a qual então converge para uma linha de ação” (MELO, 2003, p. 35). Partindo desse pressuposto, a tomada de decisão é uma ação e, como consequência, pode fracassar ou frustrar expectativas quando acontece em um campo suscetível a riscos, apesar das incertezas estarem constantemente presentes.

Simon (1979) esclarece que as decisões são orientadas pela busca da melhor alternativa. O “melhor”, naturalmente, varia de acordo com as percepções daquele que decide, e engloba um conjunto de variáveis que irá direcionar tal ação: as suas próprias capacidades, intuições, informações disponíveis, tradições e valores, por exemplo, exercerão peso na compreensão do mundo de quem toma a decisão. Além disso, o autor salienta que a ação tomada não é, necessariamente, a mais correta e/ou racional, uma vez que, como ser social, o ser humano é dotado de limitações e, por isso, não dispõe de todas as informações e não é capaz de compreender todas as consequências possíveis de seus atos. Dessa forma, ele apenas age com o intuito de optar pela melhor alternativa diante de determinada situação e realidade.

Ainda a esse respeito, Dalcin (2010) sugere que um dos grandes desafios enfrentados pelas pequenas e grandes organizações envolve exatamente a tomada de decisão. Nesse grupo de organizações podem ser incluídas também as propriedades rurais. Assim, a compreensão do processo de tomada de decisão na agricultura é de extrema importância, uma vez que é algo bastante complexo e possui algumas características específicas em cada setor da economia, como já mencionado (DALCIN, 2013).

O estudo de Ruth Gasson (1973) é o pioneiro nessa área. Segundo a autora, há diferentes razões que explicam a atuação e permanência dos agricultores no meio rural, ainda que pertencentes a diferentes atividades do mesmo meio. Em seu seminal trabalho intitulado “Goals and Values of Farmers”, Gasson (1973) analisa o comportamento dos agricultores e conclui que eles nem sempre são orientados pela racionalidade econômica imposta pelo mercado. Isto é, a autora sugere que os agricultores nem sempre agem apenas com o intuito de obter lucros. A partir dessa conclusão, Gasson (1973) sugere que o processo de tomada de decisão dos agricultores é norteado por quatro principais orientações: a orientação instrumental, social, expressiva e intrínseca, conforme o Quadro 1:



Quadro 1 - Orientações para a Tomada de Decisão segundo Gasson (1973)

<b>Categoria</b>	<b>Definição</b>
Instrumental	Maximizar a renda; Obter uma renda satisfatória; Garantir uma renda para o futuro; Expansão do negócio; Ter condições agradáveis de trabalho.
Social	Ganhar reconhecimento/prestígio como agricultor; Pertencer à comunidade agrícola; Dar continuidade à tradição da família; Trabalhar com outros membros da família; Manter boas relações com os trabalhadores.
Expressiva	Sentir orgulho de ser proprietário; Desempenhar um trabalho que gosta; Exercitar habilidades e aptidões; Oportunidade de ser criativo e original; Alcançar um objetivo; Crescimento pessoal.
Intrínseca	Gozo pelo trabalho, tarefas; Preferência por um trabalho ao ar livre; Oportunidade de ter uma vida saudável; Valorizar o trabalho árduo; Independência - a liberdade de supervisão e de organizar o tempo; Controle de uma variedade de situações.

Fonte: Gasson (1973) apud Kasper (2017).

De acordo com Simon (1979), os seres humanos pretendem ser racionais através de seus comportamentos na tomada de decisão. Assim, a racionalidade é completa e, ao mesmo tempo, limitada, porque há sempre a incapacidade de um saber extremo, que advém da falta do conhecimento das alternativas e das incertezas quanto aos fatores externos. Isso engloba, também, o fato de que, por vezes, os seres humanos são incapazes de calcular todas as consequências de seus atos.

Max Weber, um dos pensadores mais influentes no projeto da modernidade, aprofunda o conceito de racionalidade. De acordo com o pensamento Weberiano, tal conceito está diretamente relacionado aos objetivos pautados em um conjunto de significados e valores. Isto é, a ação racional irá definir os fins a partir de uma sistematização de ideias (SELL, 2012). Para Weber, portanto, a “racionalidade é o que determina a ação social. O conceito de racionalidade é desse modo, constitutivo e elemento central do conceito de ação social” (SAMPAIO; MANTOVANELI; FERNANDES, 2011). Isso porque o comportamento humano não é desprovido de sentido; conseqüentemente, quanto mais sentido os indivíduos atribuem às suas ações, mais racionais serão as suas decisões (SAMPAIO; MANTOVANELI; FERNANDES, 2011).

Com base na interpretação de Guerreiro Ramos (1989), Anes (2017) define duas racionalidades principais que envolvem o pensamento humano: a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva. Para o autor, “Os conceitos de racionalidade instrumental e de racionalidade substantiva são analisados e compreendidos como duas lógicas contraditórias” (ANES, 2017, p. 56). Assim, Anes (2017, p. 56) argumenta que a racionalidade instrumental está situada “dentro de uma lógica econômica” e a racionalidade substantiva agrega características que “convergem para uma lógica humana”.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Segundo Ramos (1989), a razão da racionalidade substantiva tem como principal balizador a concepção ética aliada à compreensão transcendental da visão aristotélica. Por isso, Ramos (1989) vai muito além da relação utilitarista entre o cálculo e a razão, afirmando, portanto, que a racionalidade substantiva é um atributo natural da psique do ser humano. Conforme Serva (1997), Ramos (1989) reconhece que, na grande maioria das organizações produtivas, prevalece a racionalidade instrumental que já é inerente às ações humanas. Assim, a racionalidade instrumental estaria determinada e orientada pelas leis do mercado, cujo enfoque central seria o cálculo utilitário e o êxito econômico, representando a busca pelo sucesso individual desprendido da ética.

Nessa perspectiva, pressupõe-se que o homem não é apenas um otimizador de recursos em função dos ganhos econômicos, mas, sobretudo, um protagonista que precisa conciliar as suas limitações com uma realidade cada vez mais complexa e exigente (CARVALHO; PEDROZO, 2011, p. 206). Na verdade, o protagonismo é ainda mais acentuado se o gestor, além de tomador de decisão, for também o responsável pela mão de obra na produção, como é o caso das propriedades rurais. Lima et al. (2005) argumenta que, na agricultura, os agricultores geralmente tomam decisões no seio familiar, uma vez que os membros da família também são os responsáveis pelo funcionamento da unidade de produção familiar.

Na mesma linha argumentativa apresentada por Simon (1979) sobre as limitações da racionalidade humana, Lima et al. (2005) destaca que os agricultores tomam decisões e, a partir delas, implementam suas ações. Nesse sentido, o processo de tomada de decisão dos agricultores deve ser compreendido visando ações que almejam a promoção do desenvolvimento no meio rural (MARQUES; FLEXOR, 2007). Por esse motivo, através da compreensão das racionalidades que se manifestam no processo de tomada de decisão e os fatores/orientações que os influenciam (GASSON, 1973; DALCIN, 2010), é possível conhecer o pensamento, a visão que o agricultor tem de si mesmo e de como se constitui enquanto sujeito histórico-social, além de sua visão sobre o espaço que o cerca.

## **A RACIONALIDADE E A TOMADA DE DECISÃO DOS PRODUTORES DE ALFAFA DO MUNICÍPIO DE DEZESSEIS DE NOVEMBRO**

Os resultados das entrevistas demonstraram que os 15 produtores de alfafa de Dezesseis de Novembro atuam principalmente em unidades de produção familiar, onde a alfafa é a atividade produtiva prevalecente. Há, também, a diversificação de atividades produtivas e a produção para a subsistência. A comercialização dos produtos, por seu turno, é realizada por meio da comercialização direta, da cooperativa, das empresas privadas e da agroindústria. Quanto ao tamanho da área total das propriedades e a renda, pode-se afirmar que esta varia entre 5,5 hectares e 120 hectares, e aquela está, majoritariamente, entre 2 a 10 salários mínimos (80% das famílias visitadas). Também foram encontradas famílias cuja renda está abaixo de 2 salários mínimos (13,3% das famílias) e acima de 20 salários mínimos (6,6%). Os entrevistados são agricultores e a gestão das propriedades é de responsabilidade masculina: em somente 3 casos as mulheres também exercem a função de gestoras juntamente com seus esposos. Os núcleos familiares são predominantemente formados por 3 e 2 membros, e o modelo de núcleo familiar – pai, mãe e filho(s) prevalece. A faixa etária dos entrevistados varia entre os 31 e 60 anos de idade e, em sua



OBSERVADR





maioria, frequentaram o ensino fundamental e básico.

### ***ORIENTAÇÕES NA TOMADA DE DECISÃO DOS PRODUTORES DE ALFAFA***

Assim, buscou-se identificar quais as orientações - Instrumental, Social, Expressiva e Intrínseca - são utilizadas no processo de tomada de decisão dos 15 entrevistados.

#### *a) Orientação Instrumental*

A orientação instrumental está associada a diversos fatores: maximização da renda, uma renda satisfatória que propicie uma garantia para o futuro, expansão do negócio e condições agradáveis de trabalho (GASSON, 1973). No caso da entrevista dessa pesquisa, especificamente, os participantes argumentaram que o motivo primordial para a produção de alfafa é a renda, ou seja, a questão econômica. Segundo eles, a renda gerada pela forrageira é uma “renda boa” e/ou “satisfatória”, ainda que existam algumas adversidades no custo e no comércio. Ao serem questionados sobre as razões que levam essa renda a ser “boa e satisfatória”, os entrevistados argumentaram que essa é uma renda frequente se comparada a outras culturas, além do fato de que, anualmente, gera-se renda, em média, a cada “40 dias”. Por isso, o retorno financeiro é rápido porque praticamente mensal: em um “ano regular”, a alfafa proporciona entre “8 a 9 cortes” - uma lavoura de alfafa possui, aproximadamente, 3 anos de vida útil.

A preocupação com o futuro foi mencionada como um fator determinante na tomada de decisão dos entrevistados. Isso porque eles esperam chegar a uma decisão acertada, uma vez que uma decisão incorreta pode vir a ser prejudicial para a propriedade e para a família. Assim, percebe-se que os entrevistados têm receio em cometer erros que possam acarretar em prejuízos futuros. Por outro lado, os participantes mencionam que uma decisão equivocada pode trazer aprendizado e, como consequência, pode se tornar uma experiência construtiva. Dalcin (2013) sugere interpretação análoga ao mencionar que a tomada de decisão compreende escolhas de alternativas acertadas, cuja característica é ocorrer por tentativa ou erro.

Além disso, os entrevistados mencionaram que é fundamental tomar decisões pensando também em um futuro mais distante. É claro que algumas decisões produzem efeitos satisfatórios imediatamente, mas isso não faz com que sejam as melhores escolhas em uma perspectiva a longo prazo. Nesses momentos, há a necessidade de propor uma conversa detalhada com a família porque estas exigem maior reflexão. Há também situações que necessitam de uma resolução rápida, por vezes quando os trabalhadores estão ainda na lavoura, fato que corrobora com a assertiva de que o tempo nem sempre é suficiente para que se analisem todas as alternativas existentes, pois há certa urgência na tomada de decisão (CARVALHO; PEDROZO, 2011). Assim, é possível afirmar que os produtores de alfafa apresentam decisões programadas e não programadas no processo de tomada de decisão, como bem explica Simon (1963).

A previsão do tempo foi mencionada como outro fator determinante na tomada de decisão dos produtores de alfafa. Os cortes da forrageira precisam de um tempo específico para secar e perder



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

parte da umidade, somente então podem ser recolhidas para os galpões e/ou enfiada. O período específico é dependente da estação do ano, da intensidade do sol e da umidade, por isso é de extrema importância a verificação prévia da previsão do tempo antes da tomada de qualquer decisão.

O preço, bem como o retorno financeiro e a viabilidade do comércio também foram mencionadas como as principais questões a serem consideradas no processo decisório desses produtores. Quanto ao preço, os produtores afirmam que varia de estação para estação: por isso, quando há a possibilidade de estocar o produto para ser vendido em épocas de maior valorização, eles optam por isso. Como se sabe, o retorno financeiro para os produtores de alfafa é fundamental para que a sobrevivência da família seja garantida e o trabalho recompensado. Especificamente sobre a viabilidade do comércio, os entrevistados mencionam que se caracteriza por “ter para quem vender”, dando preferência para as vendas com segurança, que garantam o recebimento do valor monetário do produto.

Há produtores (20%) que relataram ter um acordo informal com seus compradores – esses garantem a compra anual do produto, com preço previamente acordado entre comprador e vendedor, sem variação de acordo com as estações. Questionados sobre os benefícios para ambas as partes, os produtores afirmam que o acordo proporciona a segurança na comercialização e a garantia do comércio. Na verdade, tal acordo representa uma alternativa para a redução de riscos na comercialização do produto.

O investimento na produção de alfafa no que tange ao uso de maquinários, fertilizantes e insumos é realizado em todas as propriedades visitadas. Segundo os entrevistados, isso ocorre porque há a necessidade de investir na qualidade da produção, de acordo com a peculiaridade de cada uma das propriedades. Além disso, os investimentos melhoram satisfatoriamente as condições de trabalho, proporcionam facilidade e praticidade.

Os principais motivos que levam ao investimento em maquinários, insumos e fertilizantes nas propriedades são: o aumento da produção, a qualidade do produto, tentativa de “manter o padrão de produção”, a ampliação do lucro, a necessidade, a facilidade, o conforto no trabalho, a economia de tempo e mão de obra. Os proprietários das maiores propriedades também atentam para o fato de que o maquinário deve proporcionar o retorno financeiro do investimento: “se ele consegue se pagar”, foi a frase usada por eles, que mencionaram calcular em quanto tempo isso ocorre e também o tempo de desgaste do bem adquirido.

Assim, as respostas que buscavam identificar a orientação instrumental no processo de tomada de decisão dos produtores de alfafa evidenciaram que todos eles são orientados por motivos econômicos – isso vai ao encontro do que Gasson (1973) propõe. A orientação instrumental está presente em propriedades com grande extensão de terra que, naturalmente, demandam maior empenho, trabalho e investimentos. Dessa forma, a busca por uma renda satisfatória, a diminuição da penosidade no trabalho da produtividade (GASSON, 1973) foi percebida em todas as propriedades visitadas.

## b) Orientação Social



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Além da orientação instrumental, Gasson (1973) afirma que a orientação social também influencia o processo de tomada de decisão de agricultores. Compreendida como a busca pelo reconhecimento e prestígio como agricultor e como sujeito pertencente à comunidade rural em que vive, o agricultor influenciado por essa orientação, comumente, busca dar continuidade à tradição da família. Através de um trabalho que normalmente é feito entre membros da mesma família, pretende-se manter boas relações com outros trabalhadores e com a sua comunidade.

Com isso em vista, os entrevistados responderam algumas questões que visavam identificar se as características dessa orientação estavam presentes no processo decisório. Houve unanimidade entre os produtores de alfafa participantes deste estudo quanto ao principal princípio que orienta seu processo de tomada de decisão: o bem-estar da família, uma vez que essa é a razão pela qual trabalham e, assim, levam isso em consideração em todas as situações.

Para a maioria dos entrevistados – em torno de 73,3%, a produção de alfafa é uma tradição familiar, transmitida “de pai para filho” e que “vem de berço”. Essas expressões são enaltecidas pelos participantes ao mencionarem que trabalham com alfafa desde a infância.

Para os demais produtores de alfafa – 26,6% - essa não é uma tradição familiar. Alguns mencionam (13,3%) que os pais trabalhavam com a soja e criavam porcos e, apenas posteriormente, na juventude, quando careciam de uma renda mais frequente e mais viável para seu sustento, optaram por investir nos alfafais por ser algo de fácil acesso a pequenos produtores. Somente em um caso (6,6%), o entrevistado menciona ter investido na alfafa após seu casamento para obter uma renda frequente. Houve também outro participante (6,6%) que respondeu que a produção da forrageira não é uma tradição na sua família, sem apresentar mais informações sobre como iniciou neste trabalho.

Quanto à orientação social abordada por Gasson (1973), cabe ressaltar que todos os produtores de alfafa afirmam que avaliam positivamente o trabalho em conjunto com os membros da família. Os principais motivos para isso são: a satisfação de estar junto com a família, a convivência com os filhos e os próprios pais, uma mão de obra sem custo, a renda para a família, a ajuda mútua e, por fim, ressaltam que não precisam buscar emprego em outros locais.

Questionados sobre uma possível influência da denominação “Capital Nacional da Alfafa” - como Dezesseis de Novembro é conhecida - na tomada de decisão pela produção desse produto, todos negam. Além disso, muitos agricultores começaram a plantar a alfafa há mais de 30 anos, antes mesmo da criação dessa denominação, e os que produzem há menos tempo também declaram que não foram influenciados pela designação dada à cidade.

Sobre a participação na comunidade local e/ou municipal, houve resposta unânime e positiva. Majoritariamente, os entrevistados frequentam as igrejas locais e o salão comunitário, aliando, assim, a religiosidade com o lazer e o convívio social com outros membros da comunidade. Ademais, os participantes também são associados em cooperativa e Sindicato dos Trabalhadores Rurais, além do Centro de Tradições Gaúchas (CTG) e associação de implementos agrícolas, ainda que em menor escala.

Cabe ressaltar, ainda, a resposta de um produtor de alfafa que vai ao encontro da discussão sobre



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

orientação social. Questionado sobre o que considera importante ao tomar decisões, afirmou enfaticamente: “um dos fatores mais relevantes ao tomar decisões é o de que elas sejam tomadas de maneira não prejudicial a outras pessoas, assim é possível trabalhar de forma tranquila, tendo consciência de que a decisão tenha sido correta”.

Assim, é possível argumentar que a orientação social influencia o processo de tomada de decisão dos produtores de alfafa de Dezesseis de Novembro/RS. Para esses trabalhadores, trabalhar com a família é avaliado positivamente, porque podem dar continuidade à tradição de produzir alfafa, frequentemente iniciada por seus antepassados. Além disso, os produtores sentem que pertencem a algo maior ao serem reconhecidos como agricultores, visto que essa é uma profissão de importância para a economia do município.

### *c) Orientação Expressiva*

Há ainda outra orientação que pode influenciar a tomada de decisão dos agricultores: a orientação expressiva (GASSON, 1973). A orientação expressiva diz respeito ao sentimento de orgulho em ser proprietário daquilo que lhe fornece trabalho e sustento, da possibilidade de desempenhar uma função da qual aprecia de acordo com suas habilidades e aptidões e que possibilite alcançar objetivos, crescimento e satisfação pessoal (GASSON, 1973).

Como todos dedicam tempo integral à agricultura, os entrevistados foram questionados sobre a profissão de agricultor. Novamente houve unanimidade nas respostas: os produtores de alfafa gostam de ser agricultores, de trabalhar ao ar livre e demonstram orgulho da profissão. Isso pode ser percebido nas seguintes afirmativas: “hoje em dia é um motivo de orgulho dizer que é agricultor, antigamente era vergonha dizer que trabalhava na agricultura” e “nas lojas se a gente diz ser agricultor logo querem vender e abrir crediário”.

Por outro lado, também referem-se à agricultura como um trabalho penoso e difícil. Segundo os produtores, o fato de estarem expostos ao sol quente e aos agrotóxicos utilizados como defensivos na lavoura é extremamente prejudicial. Somado a isso, há a precariedade dos direitos em relação à insalubridade, da previdência social e das políticas públicas de saúde, além das dificuldades que enfrentam quando estão enfermos, por serem dependentes do Sistema Único de Saúde.

Todos os entrevistados mencionam que a autonomia e independência que possuem por serem os proprietários é algo benéfico. Isso porque os entrevistados organizam sua rotina conforme a capacidade de trabalho de que dispõem e, assim, podem flexibilizar seus horários conforme as necessidades da família. Ainda que sejam os proprietários e tentem normalmente organizar as atividades para aproveitar ao máximo o tempo em família, os entrevistados afirmam que dependem do clima para desempenhar suas atividades; como consequência, se necessário, trabalham nos feriados e fins de semana para cumprir suas atividades na lavoura, caso o clima esteja propício.

O fato de serem os proprietários também acarreta em uma maior responsabilidade quanto ao trabalho em si e ao processo de tomada de decisão. Mesmo com a possibilidade de flexibilização de sua carga horária de trabalho, frequentemente, trabalha-se mais. Para os entrevistados, as responsabilidades em tomar decisões são mais graves, pois, em caso de escolhas equivocadas, são



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

eles próprios que sofrem as consequências. Quando se é empregado, por seu turno, o salário é algo garantido e “tem horário certo para parar o serviço”.

Com isso em vista, pode-se afirmar que há a presença das orientações instrumental, social e expressiva no processo de tomada de decisão dos produtores de alfafa de Dezesseis de Novembro/RS, como mencionadas por Gasson (1973). Entretanto, Gasson (1973) diz ainda que há outra orientação que pode se manifestar implicitamente na tomada de decisão de agricultores: a orientação intrínseca.

#### *d) Orientação Intrínseca*

Segundo Gasson (1973), o gosto pelo trabalho na agricultura e pelas tarefas ao ar livre são atribuídas à orientação intrínseca. Além disso, a independência quanto à realização das atividades no que tange à organização do tempo e a possibilidade de controlar diversas situações que envolvem o contexto do agricultor também dizem respeito a essa orientação.

Em linhas gerais, os produtores de alfafa de Dezesseis de Novembro/RS afirmam que gostam de produzir a forrageira alfafa. Como já mencionado, além de ser uma tradição familiar e, por esse motivo, terem aprendido a trabalhar com a planta desde muito cedo, a produção representa uma renda mensal. Outra razão positiva é que a alfafa é de fácil adaptação, sobrevivendo a períodos de seca, e, normalmente, se recuperando rapidamente após longos períodos de chuva. Assim, não há perda total do produto como haveria com outras culturas.

Quanto à possibilidade de trocar a agricultura por outra atividade, a maioria (60%) dos produtores de alfafa entrevistados respondeu não ter considerado essa perspectiva. Os participantes que já haviam considerado a troca de emprego, afirmam que não o fizeram porque não havia outra atividade à vista. Somado a isso, há o fato de que teriam de deixar a propriedade e seu estilo de vida para viver em grandes centros urbanos, além do receio que sua baixa escolaridade se tornasse um empecilho para a conquista de um novo emprego. Além disso, alguns afirmam que sempre temeram que deixar suas atividades e propriedades pudesse ser a decisão errada.

Por fim, questionados sobre qualidade de vida, os entrevistados alegam que vivem em um “lugar tranquilo” e seguro. Atualmente, “tudo está mais fácil e próximo”, ressaltaram os participantes quanto ao acesso à cidade. E um dos principais motivos pelo qual afirmam ter qualidade de vida no meio rural em que vivem é a produção de seu próprio alimento – assim, sabe-se qual a procedência do que estão ingerindo e evitam gastos desnecessários, já que na cidade “tem que comprar tudo”.

### **AS RACIONALIDADES PRESENTES NAS ORIENTAÇÕES DE TOMADA DE DECISÃO DOS PRODUTORES DE ALFAFA**

A tomada de decisão na agricultura possui peculiaridades, com ênfase sobre o modo como o agricultor age diante das adversidades, como decide, para quem, onde e quais informações utiliza (DALCIN, 2013). No meio rural analisado, o agricultor não é apenas um tomador de decisões, mas também o responsável por toda a propriedade e sua principal mão de obra: compreendidos



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

em conjunto, esses fatores fazem com que o processo decisório seja ainda mais peculiar e complexo.

No Quadro 2, apresenta-se a maneira como as orientações do processo de tomada de decisão dos produtores de alfafa de Dezesseis de Novembro/RS estão presentes nas racionalidades substantiva e instrumental. Isso porque os produtores demonstram que, dentro de sua maneira de compreender a realidade, há fatores econômicos e não econômicos influenciando suas decisões. Assim, a orientação instrumental (GASSON, 1973) deriva de um pensamento racional instrumental (RAMOS, 1989), resultante de preocupação com as questões econômicas, que são fundamentais para sobrevivência dos produtores. A racionalidade substantiva (RAMOS, 1989), por sua vez, surge quando os produtores de alfafa são influenciados pelas orientações social, expressiva e intrínseca – isto é, orientações que excedem os limites de uma visão instrumental.

A racionalidade instrumental foi constada quando os entrevistados afirmam que a orientação instrumental - como proposta por Gasson (1973) - influencia seu processo de tomada de decisão. Por exemplo, quando argumentam que o motivo principal para a produção de alfafa é a questão econômica porque a forrageira proporciona uma renda praticamente mensal, e por isso garante a sobrevivência da família, há a presença da orientação instrumental. Ou então quando os produtores mencionam que a decisão de plantar e investir nos alfafais se deve ao fato de que a forrageira é uma alternativa viável ao pequeno agricultor por garantir rápido retorno financeiro. Por fim, pode-se afirmar que os entrevistados demonstram racionalidade instrumental quando fazem investimentos com o intuito de aumentar a produção, de facilitar o trabalho e otimizar o tempo e serviço.

Já a racionalidade substantiva evidencia-se quando as orientações expressiva, social e intrínseca de Gasson (1973) surgem como influenciadoras na tomada de decisão. No caso da orientação expressiva, busca-se fazer algo que proporcione prazer por ser algo que se gosta e sabe fazer, oportunizando, assim, criar e desempenhar funções com satisfação e autonomia. Isso demonstra o quanto a tomada de decisão na agricultura é algo peculiar. Nas orientações intrínseca e social, por outro lado, os produtores de alfafa de Dezesseis de Novembro são influenciados por questões relativas à qualidade de vida, ao bem-estar da família, à valorização do trabalho ao ar livre, à independência na realização de suas tarefas e o consequente controle de diversas situações.

Através da constatação da presença das orientações instrumental, social, expressiva e intrínseca e suas influências na tomada de decisão dos produtores de alfafa, bem como da manifestação das racionalidades instrumental e substantiva, e do conceito de desenvolvimento que norteia essa pesquisa, pode-se pensar caminhos e propostas para o desenvolvimento socioeconômico de Dezesseis de Novembro.

## Quadro 2 - Evidências Teórico-Empíricas da Pesquisa



OBSERVADR





O Processo de Tomada de Decisão dos Produtores de Alfafa de Dezesseis de Novembro/RS	
Orientações que influenciam a Tomada de Decisão (GASSON, 1973)	Racionalidades: achados empíricos (RAMOS, 1989; WEBER, 1994; ANES, 2017).
<p><b><u>Orientação Instrumental:</u></b> São importantes devido à geração de renda e emprego, às condições agradáveis no trabalho, à preocupação com o futuro e à expansão dos negócios.</p>	<p><b>INSTRUMENTAL</b></p> <p>No processo de tomada de decisão dos produtores de alfafa está presente a racionalidade instrumental, uma vez que suas decisões consideram os aspectos econômicos. A pesquisa evidencia que o produtor de alfafa, que tem como principal atividade a produção da soja e possui uma renda superior a 20 salários mínimos, é influenciado pela racionalidade instrumental, visto que, especificamente nesses casos, os aspectos econômicos tendem a orientar o processo de tomada de decisão.</p> <p>A pesquisa também demonstra que a racionalidade instrumental está presente: quando todos os entrevistados afirmam que o principal motivo para a produção da alfafa é a questão econômica e, por isso, realizam investimentos nas propriedades com o objetivo de aumentar a produtividade e proporcionar condições agradáveis de trabalho.</p>
<p><b><u>Orientação Social:</u></b> Influencia o processo quando busca-se: ganhar reconhecimento e prestígio como agricultor, valorizar a vida em comunidade agrícola, dar continuidade à tradição da família, trabalhar com outros membros da família e manter boas relações com os trabalhadores.</p>	<p><b>SUBSTANTIVA</b></p> <p>Por outro lado, no processo de tomada de decisão dos produtores de alfafa também está presente a racionalidade substantiva, porque eles também são influenciados por fatores não-econômicos - as orientações Social, Expressiva e Intrínseca demonstram isso.</p> <p>Na orientação social, os entrevistados responderam que o bem-estar da família é relevante ao tomar decisões, e que o trabalho em família é algo positivo, pois a “renda acaba sendo apenas do grupo familiar”, é uma “mão de obra unida e a família está sempre junto”, e, como consequência, acabam “cuidando mais do que é seu”. Todos os entrevistados exercem alguma participação na comunidade local ou municipal, seja em entidades religiosas e/ou salão comunitário - Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Cooperativas também foram mencionados.</p>
<p><b><u>Orientação Expressiva:</u></b> Valorização do fato de ser proprietário, da possibilidade de flexibilizar suas atividades, de desempenhar um trabalho que gostam, no qual podem usar a criatividade e aptidões.</p>	<p>Na orientação expressiva, os produtores de alfafa responderam que gostam de trabalhar na agricultura porque sentem orgulho da profissão. O fato de serem os proprietários é também relevante para os entrevistados: “Tu está administrando e é o próprio patrão”, “faz os horários conforme tu pode”, “é mais flexível e tem liberdade”, “às vezes por mais difícil que seja tomar decisões, tu sabe que está fazendo as coisas pra si”.</p>
<p><b><u>Orientação Intrínseca:</u></b> Identificação com a produção de alfafa, gosto pela atividade e suas tarefas, preferência por um trabalho ao ar livre e uma vida saudável, valorização do trabalho árduo e da liberdade em controlar diversas situações.</p>	<p>Na orientação intrínseca, as respostas evidenciam que os produtores gostam de produzir alfafa, pois é o que sabem fazer bem-feito, já que a maioria “aprendeu com os pais”. Além disso, os entrevistados afirmam ter qualidade de vida no meio rural: “produz o próprio alimento, sabe o que vai colher”, “tem segurança”, “está livre”, “tudo é mais tranquilo” e “dá pra participar das festinhas na comunidade”</p>

Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Como argumenta Amartya Sen (2000), o desenvolvimento deve estar enraizado no exercício da liberdade individual, condicionada às questões sociais, econômicas e políticas. Assim, não é possível pensar em crescimento econômico de um território e/ou região quando as pessoas e os grupos sociais não dispõem de direitos básicos de qualidade de vida e ampliação das suas liberdades e capacidades humanas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo surge com a perspectiva de analisar as racionalidades na tomada de decisão dos produtores de alfafa no município de Dezesseis de Novembro/RS. O conceito de desenvolvimento que fundamentou esta pesquisa foi o proposto por Amartya Sen (2000), que destaca o desenvolvimento enraizado ao exercício das liberdades individuais, mencionado anteriormente.

O processo de tomada de decisão, como um todo, é influenciado por orientações, as quais Gasson (1973) define como instrumentais, sociais, expressivas e/ou intrínsecas. Naturalmente, há a alternância entre quais irão influenciar o processo: por vezes todas farão parte, por vezes apenas uma será a predominante, a depender da circunstância. Assim, o estudo identificou as orientações que influenciam a tomada de decisão dos produtores de alfafa, e corroborou o que Gasson (1973) afirma em sua pesquisa com agricultores. Com isso em vista, pode-se afirmar que o processo de tomada de decisão dos produtores de alfafa de Dezesseis de Novembro é influenciado pelas orientações instrumental, social, expressiva e intrínseca. Ainda que suas decisões sejam frequentemente tomadas a partir de uma perspectiva econômica, os agricultores também consideram aspectos que dizem respeito ao bem-estar da família, da vida em comunidade, da satisfação em ser agricultor e proprietário, e da independência em realizar suas tarefas. Além disso, os produtores valorizam a qualidade de vida que possuem no meio rural em relação à produção para a subsistência e a qualidade dos alimentos que consomem, bem como a satisfação proporcionada pelo trabalho ao ar livre.

Através da coleta de dados, foi possível realizar uma análise sobre como as racionalidades se manifestam quanto às orientações encontradas no processo de tomada de decisão dos produtores de alfafa. Compreendidas como o modo que os agricultores pensam e compreendem o contexto em que vivem, as racionalidades surgem das orientações presentes no processo de tomada de decisão. A racionalidade instrumental, compreendida dentro de uma lógica econômica (ANES, 2017), se manifesta através da orientação instrumental (GASSON, 1973), a qual está associada a inúmeros fatores: a maximização da renda e uma renda satisfatória, capaz de proporcionar uma garantia para o futuro, a expansão do negócio e as condições agradáveis de trabalho. Já a



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

racionalidade substantiva, entendida a partir de preceitos éticos e de aspectos humanos, se manifesta através das orientações social, expressiva e intrínseca (GASSON, 1973): por exemplo, quando os produtores de alfafa mencionam que não orientam suas decisões apenas pela lógica econômica, e que fatores não econômicos são, por vezes, tão importantes quanto os econômicos.

Por fim, cabe destacar a importância desta pesquisa para o estudo da temática das racionalidades presentes no processo de tomada de decisão, como proposta de compreensão mais ampla da dinâmica dos produtores rurais. O objetivo principal é que, em algum momento, este trabalho possa servir como inspiração para políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento do município de Dezesseis de Novembro, cujos protagonistas sejam os produtores de alfafa e a produção da forrageira.

## REFERÊNCIAS

ANES, Carlos Eduardo Ruschel. **Pensamento instrumental e substantivo da dinâmica produtiva das agroindústrias familiares na região das Missões – RS**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução por Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Rio de Janeiro: Ed.70, 1977. 225p. Tradução de L'Analyse de Contenu.

CARVALHO, Daniela Moreira de. PEDROZO, Eugênio Ávila. Caos, Complexidade e Tomada de Decisão: Como conciliar? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 7, n. 1, pp. 203-230, jan-abr/2011, Taubaté, SP, Brasil. Disponível em: <<https://rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/364>>. Acesso em: 10 de dez. de 2019.

COREDE. Conselho Regional De Desenvolvimento. **Perfil Socioeconômico COREDE Missões**. 2015. Disponível em: <[planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/28140705-perfis-regionais-2015-missoes.pdf](http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/28140705-perfis-regionais-2015-missoes.pdf)>. Acesso em: 18 de dez. de 2019.

DALCIN, Dionéia. **Os estilos de tomada de decisão e o desempenho econômico das propriedades rurais de Palmeira das Missões**. Tese (Doutorado em Agronegócios) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

DALCIN, Dionéia. **O processo de tomada de decisão em agricultores de Boa Vista das Missões (RS)**. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural). Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, 2010.

DALENOGARE, Dalva S. Êxodo Rural: Migrações do campo para a cidade. In: SOUZA, Paula Janete Oliveira de (coord.). **Dezesseis de Novembro Terra Missioneira**, Santo Ângelo: EDIURI, 2007, pp. 127 – 151.

DEUSDARÁ, Bruno. ROCHA, Décio. **Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações**





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

e afastamentos na (re) construção de uma trajetória. **ALEA: Estudos Neolatinos**, v. 7, n. 2, jun./dez., pp. 305-322, 2005.

DUTRA; Alberto DUTRA, MACHADO; João Armando Dessimon, RATHMANN; Régis. 2008. Alianças estratégicas e visão baseada em recursos: Um enfoque sistêmico do processo de tomada de decisão nas propriedades rurais. In: XLVI Congresso da sociedade brasileira de economia, administração e sociologia rural – SOBER. Rio Branco. **Anais...** Rio Branco, 2008. Disponível em: <<https://ageconsearch.umn.edu/record/109977/>>. Acesso em: 03 de mar. de 2020.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. **Perfil Socioeconômico: Município Dezesseis de Novembro**, 2017. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/perfil-102-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Dezesseis+de+Novembro>>. Acesso em: 13 de nov. de 2019

FREITAS, Henrique; et al. **Informação e decisão: sistemas de apoio e seu impacto**. Porto Alegre: Ortiz, 1997.

GASSON, Ruth. Goals and values of Farmers. **Journal of And Resource Economics**, Inglaterra, v. 24, n.3, pp. 521-537, 1973.

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

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados do Brasil: Dezesseis de Novembro**, 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/dezesseis-de-novembro/panorama>> Acesso em: 10 de out. de 2019.

KASPER, Lidiane. **O PRONAF investimento na agricultura familiar em Campina das Missões- RS**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade federal da Fronteira Sul, Cerro Largo, 2017.

LIMA, Arlindo Prestes de; et al. **Administração da unidade de produção familiar: modalidades de trabalho com agricultores**. 3 ed. Ijuí: Unijuí, 2005.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 3 ed., vol 1, Brasília: UnB, 1994.

LOURENZANI, Wagner Luiz. Capacitação Gerencial de Agricultores Familiares: Uma Proposta Metodológica de Extensão Rural. **Revista Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 8, n. 3, pp. 313-322, 2006. Disponível em: <<http://revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/156>>. Acesso em: 20 de dez. de 2019.

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi; FLEXOR, Georges. Conselhos municipais e políticas públicas de desenvolvimento rural: questões em torno do debate sobre os papéis sociais e ambientais da agricultura. **Estudos Rurais II**, UnB, vol. 7, pp. 45-65, 2007.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

MELO, Vânia Lícia de Figueirêdo. **Influência das características dos sistemas de gestão no processo sucessório de unidades de produção familiares em São Luiz Gonzaga.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Agronegócios da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações:** uma reconceituação da riqueza das nações. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

SAMPIERI, Roberto Hernandez; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. **Metodologia da Pesquisa.** Porto Alegre: Penso, 2013.

SELL, Carlos Eduardo. Racionalidade e Racionalização em Max Weber. [Revista Brasileira de Ciências Sociais](#). v. 27, n. 79 junho/2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/107/10722948010.pdf>>. Acesso em: 17 de dez. de 2019.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERVA, Mauricio. Racionalidade Substantiva demonstrada na prática administrativa. **RAE-Revista de Administração de Empresas.** São Paulo, v. 37, n. 2, pp. 18-30 Abr./Jun. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v37n2/a03v37n2.pdf>>. Acesso em: 03 de mar. de 2019.

SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce MANTOVANELI, Oklinger Jr. FERNANDES, Valdir. Racionalidade de tomada de decisão para o planejamento e a gestão territorial sustentável. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 2, pp. 131 – 155, maio/ago. 2011. Disponível em <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/1209/1656>>. Acesso em 15 de mar. de 2019.

SIMON, Herbert A. **Comportamento administrativo:** estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.

SIMON, Herbert A. **A capacidade de decisão e de liderança.** 1ª ed. São Paulo: Editora Fundo de Cultura, 1963.

SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de. (coord.). **Guia para gestão da propriedade agrícola familiar.** Universidade Federal de São Carlos – UFSC. Maio de 2004. Disponível em: <[http://www.gepai.dep.ufscar.br/pdfs/1105377567\\_Cartilhageral082004pdf](http://www.gepai.dep.ufscar.br/pdfs/1105377567_Cartilhageral082004pdf)>. Acesso em: 11 de jan. de 2020.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.



OBSERVADR





**ST7 – COOPERATIVISMO, ECONOMIA COLABORATIVA E DESENVOLVIMENTO**

**VANTAGENS COMPETITIVAS EM UM PROCESSO DE INCORPORAÇÃO DE UMA COOPERATIVA DE CRÉDITO NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE DO CASO CRESOL NA REGIÃO CELEIRO DO RIO GRANDE DO SUL**

**COMPETITIVE ADVANTAGES IN A PROCESS OF INCORPORATION OF A CREDIT COOPERATIVE IN THE CONTEXT OF REGIONAL DEVELOPMENT: AN ANALYSIS OF THE CRESOL CASE PRESENT IN THE CELEIRO REGION OF RIO GRANDE DO SUL**

Ariosto SPAREMBERGER<sup>1</sup>, Cristian SPAREMBERGER<sup>2</sup>, Jones Roberto ZAMO<sup>3</sup>, Pedro Luís BÜTTENBENDER<sup>4</sup>

**Resumo:** O conceito de vantagem competitiva não pode ser entendido por meio de uma perspectiva unitária sobre determinada empresa, pois ele é advindo de fatores internos e externos e de atividades singulares. Nesta direção este estudo objetivou identificar as principais vantagens competitivas resultantes do processo de incorporação de uma cooperativa de crédito, por meio do caso de incorporação, ocorrido de uma Unidade de Atendimento em um pequeno município da região celeiro do Rio Grande do Sul, realizado pelo sistema Cresol de cooperativas, compreendendo o período temporal de três anos após a incorporação. As metodologias utilizadas foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental aliadas a análise de dados quantitativos e qualitativos, o que possibilitou a estratificação das informações referentes as vantagens competitivas do processo de incorporação. Após a análise conclui-se que o artifício de incorporação, no período temporal analisado, apresentou resultados positivos à cooperativa, tais como: evolução no número de associados e do capital social, aumento nos depósitos à vista, empréstimos e repasses, entre outros. Além disso, a pesquisa enfatiza que o processo de incorporação deve ser visto como uma vantagem competitiva para o cooperativismo, em especial pela sua capacidade em gerar valor e confiança aos associados.

<sup>1</sup> Doutor em Administração (Universidad Nacional de Misiones - UNAM, Argentina, 2010). Mestre em Administração (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil, 2000). Professor Dr. Pesquisador adscrito ao DACEC vinculado aos Grupos de Pesquisa Competitividade e Gestão Estratégica para o Desenvolvimento- GPCOM e Núcleo de Estudos de Marketing - NEM. Coordenador do programa Integrado de Formação de Gestores Campus Santa Rosa e Três Passos. E-mail: [ariosto@unijui.edu.br](mailto:ariosto@unijui.edu.br).

<sup>2</sup> Bacharel em Relações Internacionais - UFSC e Mestre em Sociologia Política e Membro voluntário no Projeto de Pesquisa MARKETING E O COMPORTAMENTO DISFUNCIONAL DO CLIENTE: O CASO DO SETOR VAREJISTA DA REGIÃO FRONTEIRA NOROESTE DO RIO GRANDE DO SUL. E-mail: [sparemberger@hotmail.com](mailto:sparemberger@hotmail.com).

<sup>3</sup> Assistente Operacional de Crédito PL – CRESOL. Especialista em Gestão de Cooperativas – UNIJUI. Licenciado em Física. Especialista em Design Gráfico. E-mail: [jones.zamo@cresolsicoper.com.br](mailto:jones.zamo@cresolsicoper.com.br).

<sup>4</sup> Professor Dr. Pesquisador adscrito ao DACEC vinculado ao Grupo de Pesquisa Competitividade e Gestão Estratégica para o Desenvolvimento- GPCOM e Coordenador do Curso MBA em Gestão de Cooperativas. E-mail: [pedrolb@unijui.edu.br](mailto:pedrolb@unijui.edu.br)





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Palavras-chave:** Cooperativismo de crédito. Cooperativa. Estudos organizacionais. Vantagem competitiva. Incorporação.

**Abstract:** The concept of competitive advantage cannot be understood through a unique perspective on a company, as it is the result of internal and external factors and singular activities performed by an organization. In this sense, this study aimed to identify the main competitive advantages resulting from the process of incorporating one credit cooperative, studying the case of incorporation of a Service Unit in a small municipality in the Celeiro region of Rio Grande do Sul (guided by the Cresol system of cooperatives), the study comprising the time period of three years after the incorporation. The methodology used was bibliographic research and documentary research, combining analysis of quantitative and qualitative data. After the analysis, it is concluded that the artifice of incorporation, in the analyzed period, presented positive results to the cooperative, in particular: evolution in the number of members and share capital and increase in demand deposits, loans and transfers. In the end, the research emphasizes that the incorporation process should be a competitive advantage for cooperatives, especially for its capacity to generate value and increase its reliability.

**Keywords:** Competitive advantage. Cooperative. Credit cooperatives. Incorporation. Organizational studies

## INTRODUÇÃO

O atual cenário do mercado é marcado pela competitividade entre as empresas. Isso é justificado pelas constantes variações na economia e a escassez de recursos, fatores que geram impactos nos diversos setores das organizações. Assim, elucidamos que a competitividade está elevada entre as organizações, de modo que os gestores devem estar atentos a competitividade e a forma como se portar no mercado. No caso do cooperativismo, esta situação não é diferente. Torna-se necessário empregar métodos de gestão que objetivem novas estruturas e processos, otimizando tempo e reduzindo custos. Deste modo os gestores de cooperativas devem saber que uma vantagem competitiva proporciona adequadas razões para que os cooperados estejam comprometidos com a Cooperativa.

Neste contexto as cooperativas encontram-se em proeminência no cenário mundial. Em especial, destacamos o sistema cooperativo de crédito, este setor possui grande representatividade no sistema financeiro por sua capacidade de atender comunidades desassistidas pelos bancos comerciais e oferecer tradicionais serviços bancários, com taxas de juros mais baixas, objetivando atender particularidades de seus associados e até, servindo de avalista garantidor no caso do crédito rural. Consequentemente, o cooperativismo de crédito é reconhecido por promover a expansão do acesso ao crédito, favorecendo a distribuição de renda e promovendo o desenvolvimento sustentável das comunidades. O cooperativismo aufere destaque ao objetivar prestar serviços em benefício de seus associados sem buscar o lucro, com o intuito de oferecer



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

condições para que cada associado possa estabelecer-se eficientemente no mercado (BATALHA, 2001).

Neste cenário de crescente importância das cooperativas, no Brasil, atualmente em cerca de 600 municípios brasileiros as Cooperativas de crédito são as únicas instituições financeiras disponíveis. No estado do Rio Grande do Sul, destacamos que de acordo com Dasenbrock (2020) em 45% das cidades há menos de 5 mil habitantes (231 dos 497 municípios), e dificilmente agências financeiras com atuação internacional possuem foco e pretensão de atuar em tais situações. Tal fato faz com que o cooperativismo seja a única instituição física de oferta de crédito nestas localidades, cabendo às cooperativas operarem como um dos agentes impulsionadores do desenvolvimento desses municípios, na medida em que possibilitam o financiamento de projetos no setor agrícola, viabilizando a produção local, gerando riqueza e renda às pessoas.

Nesta direção, no estado do Rio Grande do Sul, destacamos que nos municípios e regiões onde há cooperativas de crédito, esta incrementa o Produto Interno Bruto per capita em 5,6%, e cria 6,2% mais vagas de trabalho formal além de aumentar o nível de estabelecimentos comerciais em 15,7% estimulando, portanto, o empreendedorismo (DASENBROCK, 2020). Atualmente cerca de 1,2 milhão de gaúchos (17,3% da população economicamente ativa) encontram-se associados a cooperativas de créditos. Já em relação à cobertura territorial, 89% dos municípios possuem pontos de atendimento de cooperativas de crédito (DASENBROCK, 2020).

Considerando o papel das cooperativas no desenvolvimento municipal e regional, o presente estudo tem por objetivo identificar as principais vantagens competitivas do processo de incorporação de uma Unidade de Atendimento de uma Cooperativa de crédito. Para tanto analisaremos o caso de incorporação realizado pela Cresol, ocorrido na região celeiro do estado do Rio Grande do Sul, quando em novembro de 2015 a Unidade de Atendimento do município de São Martinho (RS), que pertencia a cooperativa Cresol do então município de Campo Novo (RS), foi incorporada a cooperativa Cresol do município de Humaitá (RS).

Visando atender este objetivo adotou-se como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica e documental, de acordo com os padrões científicos estabelecidos por Marconi e Lakatos (2013). Pela pesquisa bibliográfica avaliou-se materiais já publicados em livros, artigos e trabalhos acadêmicos, abrangendo o assunto da pesquisa. Pela pesquisa documental, analisou-se relatórios e documentos disponibilizados pela agência central da Cresol Sicoper dos municípios de Passo Fundo, Humaitá e Campo Novo, compreendendo o período temporal de 31/10/2015 (data da incorporação) até 31/10/2018, tal como o relatório da comissão mista de estudo para a incorporação e da ata sumária de assembleia geral extraordinária conjunta.

Os dados primários coletados a partir da pesquisa documental e os secundários, coletados por meio da pesquisa bibliográfica, foram analisados e interpretados sob os métodos quantitativo e qualitativo (PÁDUA, 2004). O primeiro, quantitativo, mostrou-se apropriado para análise do grande número de dados, através de técnicas estatísticas e sua expressão por meio de percentuais.



OBSERVADR





O método qualitativo, revelou-se apropriado para análise da dinâmica do processo de incorporação realizado e do ambiente da própria cooperativa de crédito Cresol Sicooper.

## 1. REFERENCIAL TEÓRICO

### 1.1 *Competitividade*

Nos estudos desenvolvidos por Ferraz, Kupfer e Haguenaer (1996) sobre o conceito de competitividade, esses autores mencionam competitividade e estratégia como parte de um mesmo processo, na medida em que definem esse conceito como sendo a capacidade da empresa formular e implementar estratégias concorrenciais. Ademais reforçam a ideia da interação entre competências e estratégias. As competências possibilitam a adoção da estratégia, enquanto as estratégias levam ao desenvolvimento das competências. Essa relação harmoniosa entre estes dois conceitos proporciona um círculo virtuoso no ambiente organizacional, possibilitando acúmulos de competências para o futuro das organizações.

Para Ferraz, Kupfer e Haguenaer (1996) as análises competitivas devem considerar os processos internos da empresa, o mercado e as variáveis sociais, econômicas, tecnológicas e culturais do ambiente geral. Desta forma é necessário às organizações identificar os fatores relevantes para o sucesso competitivo de cada setor empresarial, conforme os padrões concorrenciais atuantes em cada mercado, para o sucesso do desempenho competitivo da empresa

O conceito de competitividade está diretamente ligado à opção teórica de quem examina o assunto, porém boa parte dos especialistas veem esse assunto como resultado de um fenômeno que está relacionado com características de algumas empresas ou produtos. “Estas características relacionam-se ao desempenho ou à eficiência técnica dos processos produtivos adotados pela firma” (COUTINHO & FERRAZ, 1994, p. 17).

Para os autores que privilegiam o desempenho, a competitividade se expressa na participação no mercado (market share) alcançada por uma empresa ou um conjunto delas, particularmente o montante de suas exportações no total do comércio internacional da mercadoria em questão. Já para os que associam competitividade à eficiência, seus indicadores devem ser buscados em coeficientes técnicos (de insumo- produto ou outros) ou na produtividade dos fatores, comparados às best-practices verificadas na indústria (COUTINHO & FERRAZ, 1994, p. 17-18).

Se essas variáveis forem analisadas considerando os enfoques acima, a visão sobre competitividade fica restrita, pois ela é abordada de uma forma estática, permitindo apenas a análise de como os indicadores agem em um dado momento, longe de representar a real dinâmica do ambiente. Porém, se as variáveis de desempenho de mercado e eficiência técnica forem vistas dinamicamente, elas serão resultado de capacitações acumuladas e estratégias competitivas adotadas pelas empresas, em função de suas percepções quanto ao processo concorrenciais e ao ambiente econômico em que estão inseridas. Nessa visão dinâmica a



competitividade deve ser entendida como a capacidade da empresa de formular e implementar estratégias concorrenciais, que lhe permitam conservar, de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado (COUTINHO & FERRAZ, 1994, p. 18).

## 1.2 *Vantagem Competitiva*

Um estudo importante em relação à vantagem competitiva foi proposto por Peteraf (1993). O estudo desenvolveu um modelo no qual quatro macrocondições devem estar, simultaneamente, presentes para proporcionar à organização a criação e sustentação da vantagem competitiva. O modelo possui duas suposições iniciais e duas condições relativas aos recursos que levam as organizações à vantagem competitiva sustentável. As macrocondições sugeridas por este autor são:

**Heterogeneidade:** situação em que uma empresa detém um recurso que possui características de valor superior às da concorrência, verificados através da presença de recursos estratégicos limitados numa indústria. Os recursos devem ser fixos, ou seja, que não podem ser expandidos, ou, ainda, quase-fixos, que não podem ser expandidos rapidamente. Com essas características os recursos tendem a ser mais escassos e, por isso, tornam-se ineficientes para atender toda a demanda da indústria e, conseqüentemente, permitir que recursos com menos capacidade de geração de valor sejam utilizados pela concorrência para suprir a demanda residual.

**Mobilidade imperfeita:** condição na qual determinado recurso gera vantagem competitiva sustentável, por ser mantido dentro da empresa. Essa condição se deve a alguns fatores, entre os quais se pode destacar: (i) dificuldades para se definirem direitos de propriedade; (ii) os recursos terem potencial de agregar de valor quando utilizados de maneira interna na empresa em relação aos seus concorrentes; (iii) utilização conjunta dos recursos, quando agregam valor se utilizados de forma conjunta; (iv) elevado custo dos concorrentes adquirirem determinado recurso em relação a empresa.

**Limitações ex-ante à competição:** condição na qual, antes de os recursos gerarem vantagem competitiva e posição privilegiada da empresa na indústria existe uma competição limitada por esse recurso. Para o autor, um recurso eficiente produzirá maior valor quanto menor for a competição e os custos envolvidos para a sua aquisição, pois a competição geraria erosão e dissipação dos possíveis lucros envolvidos com o recurso.

**Limitações ex-post à competição:** condição em que, após gerar vantagem competitiva, o recurso deverá ser imperfeitamente imitável e substituível, de tal forma que preserve os lucros proporcionados com o recurso superior, garantindo condição de heterogeneidade. Para se obter vantagem competitiva sustentável, é necessário que a firma desenvolva recursos-chave, baseados principalmente no valor e nas barreiras à duplicação e obtenção em seus mercados-alvo. Porém, o valor competitivo de recursos pode ser ampliado ou eliminado por diversas mudanças nos elementos do ambiente externo, principalmente nas forças tecnológicas, compradores e concorrentes, que um foco interno em recursos poderá ignorar.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Outra perspectiva em estratégia competitiva enfatiza a eficiência econômica. A Resource Based View (RBV) realça as competências e os ativos específicos à firma, focando na investigação dos recursos escassos específicos a ela, bem como no aproveitamento dos recursos escassos, valiosos e difíceis de serem imitados (DI SERIO & VASCONCELLOS, 2009).

Já na visão de Barney (1991), nem todos os recursos têm o necessário potencial para gerar vantagens competitivas sustentáveis. Para ter esse potencial o recurso deve apresentar quatro atributos: 1) ser valioso; 2) ser raro entre os atuais e potenciais competidores da empresa; 3) ser imperfeitamente imitável; e 4) ter a garantia de ausência de substitutos equivalentes estrategicamente para esses recursos, que devem ser raros e imperfeitamente imitáveis para não permitirem o desenvolvimento das mesmas estratégias, ainda que de um modo diferente.

Segundo Oliveira (2006) uma posição de vantagem competitiva pode ser obtida pela cooperativa quando alguns aspectos estão presentes, entre os quais: (1) visão voltada para o mercado; (2) inovação; (3) saber formular e operacionalizar estratégias; (4) liderança; (5) atender o desejo dos cooperados, entre outros. Segundo este mesmo autor, a vantagem competitiva é sempre identificada pela cooperativa em comparação com seus concorrentes.

### 1.3 O cooperativismo

Cooperativismo, de acordo com Ricciardi (2000), significa realizar determinadas atividades com a cooperação de outras pessoas, em busca dos mesmos interesses e objetivos, ou seja, consiste numa maneira de organização onde todos os integrantes trabalham de forma conjugada para encontrar soluções de interesse comum, sendo uma atividade voluntária entre as pessoas. A palavra cooperação vem do verbo latino *cooperari*, ou seja, operar juntamente a alguém, significa trabalhar junto a fim de alcançar o objetivo de corrigir o social pelo econômico, através de associações, ou sociedades cooperativas.

Os fundamentos doutrinários do cooperativismo, no conhecimento de Ricciardi (2000), alicerçam-se no humanismo, que possui a função de desenvolver o homem como pessoa em diversos aspectos: na liberdade, pois as pessoas são livres e podem tomar suas próprias decisões; na igualdade, sendo que não existe distinção entre pessoas; na solidariedade que é a alma da cooperação; e na racionalidade, que visa compreender a realidade e cooperar para a obtenção de melhores resultados.

No conhecimento de Batalha (2001) a cooperativa possui o objetivo de prestar serviços em benefício de seus associados sem buscar o lucro, com o intuito de oferecer condições para que cada associado possa estabelecer-se eficientemente no mercado. Esse tipo de organização caracteriza-se como sociedades de pessoas onde cada associado tem direito a um voto, proporcional ao seu capital, bem como a distribuição das sobras ocorre de acordo com o trabalho de cada um e não de acordo com a integralização do capital. Assim, “é evidenciado que o objetivo de uma cooperativa é a prestação de serviços a seus associados, ou seja, o trabalho, e não o lucro como em uma firma de capital” (BATALHA, 2001, p.636).



OBSERVADR





No que tange o desenvolvimento econômico, Bialoskorski (2002) em seus estudos sobre o cooperativismo no Brasil, diagnosticou que na maioria dos cenários, quando ocorre um aumento de 10% na proporção de produtores associados em cooperativas, há um aumento médio de 2,5% da renda média regional. Desse modo, confirma-se a hipótese de que a cooperativa se estabelece como um dos agentes na geração de renda, ou seja, as cooperativas consistem em organizações que desempenham importante função pública e social no que diz respeito ao desenvolvimento econômico, bem como na geração e distribuição de renda e criação de empregos

#### **1.4 Cooperativismo de crédito no Brasil**

Adentrando especificamente na área do cooperativismo de crédito, destacamos que este modelo organizacional como é hoje conhecido foi fruto de um desenvolvimento histórico que envolveu inúmeros agentes. Foi no ano de 1856 que surgiu, na Alemanha, a primeira cooperativa de crédito urbana. Pouco tempo depois, em 1864, também na Alemanha, Friedrich Wilhelm Reiffeisen criou a primeira cooperativa de crédito rural, denominada à época de Caixa de Crédito Reiffeisen. Este modelo foi decisivo para o surgimento do cooperativismo de crédito no Brasil. Sobre este assunto, Schardong faz a seguinte menção:

O Cooperativismo de Crédito chegou ao Brasil, trazido da Europa pelo padre Theodor Amstad, com o objetivo de reunir as poupanças das comunidades de imigrantes e colocá-las a serviço de seu próprio desenvolvimento. [...] foi em Linha Imperial, município de Nova Petrópolis, que o Padre precursor constituiu formalmente a primeira Cooperativa da espécie, em 28 de dezembro de 1902. (SCHARDONG, 2002, p. 65).

O Rio Grande do Sul foi estado que alicerçou o cooperativismo de crédito no Brasil. Isto se deu em virtude de seus colonizadores, que no início do século traziam a cultura cooperativista de seus países de origem. Com relação a isto, Shardong faz a seguinte menção:

Impulsionada pela obstinação de seu precursor, a ideia do Cooperativismo de Crédito se materializou em mais de 60 instituições espalhadas pelo Rio Grande do Sul. Constituídas sob o nome de Caixa União Popular Reiffeisen, essas organizações tornaram-se representativas no financiamento das atividades das comunidades interioranas colonizadas por imigrantes europeus, especialmente na década de cinquenta. (SCHARDONG, 2002, p. 65).

Com o passar dos anos, o modelo do cooperativismo de crédito ganhou força e se difundiu no país. Contudo, com a entrada do governo militar na década de 60, este modelo perdeu forças em decorrência de imposições do governo militar. Sobre tal fato, Shardong diz o seguinte:

Com o advento da revolução de 1964, o Estado brasileiro chamou para si a função de promover o desenvolvimento econômico, cujo projeto implicava profunda reforma no sistema financeiro nacional, no qual as Cooperativas de Crédito, embora integrantes, albergadas pela Lei 4595/64, tiveram parte de suas funções atribuídas a instituições financeiras de propriedade do Estado, e com relação as demais, lhes for restringido o espectro operacional. (SCHARDONG, 2002, p. 65).



Passado o advento do governo militar no Brasil e o surgimento de novas políticas monetária, o cooperativismo de crédito alcançou um novo patamar, onde suas atribuições retiradas pelos militares foram devolvidas e até aumentadas. A partir de então, criou-se o primeiro banco cooperativo privado brasileiro, que foi um marco para o cooperativismo de crédito no país, onde passou a ser percebido como uma força capaz de organizar sistemicamente a sociedade, emprestando sua essência de ajuda mútua e fortalecendo a vida da população.

As cooperativas de crédito são classificadas como instituições financeiras, não bancárias, com o objetivo de viabilizar créditos aos seus associados, além de prestar determinados serviços. Portanto, elas nascem a partir da associação de funcionários de uma determinada empresa e suas operações ficam restritas aos cooperados. (ASSAF, 2001; FORTUNA, 1999).

### 1.5 *Incorporação de cooperativas*

O termo incorporação no meio não cooperativo, tem sentido de fusão entre uma ou mais empresas. Já no meio cooperativo o termo é visto mais com o sentido de união, algo mais próximo aos ideais cooperativistas. (VELOSO JÚNIOR, 2011). Conceitualmente, entende-se incorporação por:

Na Incorporação societária, uma empresa denominada incorporadora absorve outra sociedade denominada incorporada. Neste instituto, a sociedade incorporada deixa de existir, ela extingue-se, mas, assim como na fusão ela não se dissolve. A empresa incorporadora assume as responsabilidades e os débitos da incorporada, ou seja, os credores da incorporada terão seus créditos garantidos pela incorporadora. Isto implica que os ativos das empresas são somados e os passivos da incorporada assumidos. (BAUTISTA; MIRANDA, 2019, p. 4).

Historicamente, relatos sobre incorporação de cooperativas remetem à segunda metade do século XIX, quando os próprios Pioneiros de Rochdale incorporavam outras cooperativas ao seu sistema, com o intuito de redução de custos e crescimento. Segundo Singer (2002, p. 50), estes “foram os primeiros a abrir sucursais em várias partes da cidade e em outras cidades, muitas vezes transformando cooperativas locais em filiais.” Tal fenômeno introduziu ganhos de escala nas compras de mercadorias e de serviços, como transporte.

Outro sistema conhecido por dar ênfase ao processo de incorporação é a Corporação Cooperativa Mondragón, na Espanha, que combina cooperativas de produção industrial e de serviços comerciais com um banco cooperativo, uma cooperativa de seguro social, uma universidade e diversas cooperativas.

Quando uma cooperativa estava ameaçada de fechar, a direção do grupo cooperativo, em conjunto com a Caja Laboral e com o apoio da Lagun-Aro, promovia sua fusão com outra cooperativa em melhor situação e que tivesse afinidade com a primeira. Fusões desta espécie são comuns em empresas capitalistas, mas sempre culminam com profundos cortes de pessoal. No caso de Mondragón, tais fusões exigem a aprovação por dois terços dos votos de cada uma das duas assembleia-gerais, o que só se alcança quando elas não implicam desemprego de membros. Graças ao grande tamanho e diversidade do



agrupamento, foi possível encontrar trabalho para quase todos os membros que tiveram de ser realocados de suas cooperativas originais. (SINGER, 2002, p. 102).

A literatura identifica três tipos de incorporação. Denomina-se *incorporação horizontal* quando duas ou mais empresas pertencentes ao mesmo segmento se unem, *incorporação vertical* quando acontece a união de uma empresa e um fornecedor ou um cliente e *incorporação em conglomerado*, quando duas empresas de segmentos diferentes se unem. (VELOSO JÚNIOR, 2011).

No entender de Bialoskorski Neto (2008), as incorporações são necessárias para que as cooperativas de crédito possam ter ganhos de escala e eficiência, fazer a cooperativa ser uma organização financeira alternativa em relação aos bancos comerciais, possuir taxas de juros mais acessíveis, alavancando a oferta de produtos e serviços para os seus associados a um custo menor e enriquecer os princípios cooperativistas

A incorporação também pode ser vista como uma das estratégias das cooperativas de crédito no processo de adaptação a uma nova conjuntura econômica, necessidades dos associados, resoluções legais, questões de insolvência e principalmente, oportunidade de crescimento, são alguns dos motivos que uma cooperativa poder vir a ser incorporada ou ser a incorporadora. (BAUTISTA; MIRANDA, 2019). Ademais, estão entre os benefícios da incorporação a união de atividades e esforços, agregar valor ao trabalho, serviço ou produto comercializado, aumento e alavancagem na participação no mercado, redução de custos e a melhor e maior estruturação patrimonial. (VELOSO JÚNIOR, 2011).

### 1.6 As incorporações de cooperativas no contexto nacional

Em relação ao cenário nacional, de acordo com o Banco Central do Brasil, o segmento cooperativista de crédito está passando por um processo de consolidação, marcado por uma sequência de cancelamentos de autorizações de funcionamento de cooperativas de crédito e a redução do número de singulares, muito influenciado pelos processos de incorporações de cooperativas, como se observa na Tabela 1

**Tabela 1:** Motivos para encerramento de atividade em cooperativas singulares.

Motivo	2012	2013	2014	2015	2016
Incorporação	30	42	35	40	40
Liquidação ordinária	17	15	8	9	4
Iniciativa do BC	11	7	3	2	2
Outros	3	2	1	1	0
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>66</b>	<b>47</b>	<b>52</b>	<b>46</b>





Fonte: Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo - BCB (2019).

No que tange o contexto jurídico, o artigo 59, da Lei 5.764 de 1971, fornece o embasamento legal para o processo de incorporação: “Pela incorporação, uma nova sociedade cooperativa absorve o patrimônio, recebe os associados, assume as obrigações e se investe nos direitos de outra ou de outras cooperativas.”.

Conforme disposto no artigo 61 da Lei Nº 5.764/71 (BRASIL, 2019b), quando for aprovada o desmembramento, a assembleia designara uma comissão de estudos para efetivação da medida, o relatório apresentado pela comissão mais os estatutos das novas cooperativas deverá ser apreciado em nova Assembleia se ser convocada com este fim, onde será previsto o rateio do ativo e passivo da sociedade desmembrada, por fim, será feita as transferência contábeis e patrimoniais necessárias para a concretização das medidas adotadas. No âmbito jurídico, a empresa incorporada estingue-se juridicamente ao passo que os patrimônios líquidos e associados são transferidos.

## 2. O PROCESSO DE INCORPORAÇÃO DE UMA COOPERATIVA: ESTUDO DO CASO CRESOL

A partir de uma pesquisa documental foi possível analisar o processo de incorporação de uma cooperativa. Neste estudo consideramos o caso da Cresol, no qual a Unidade de Atendimento do município de São Martinho (RS), que pertencia a cooperativa Cresol do então município de Campo Novo (RS), foi incorporada a cooperativa Cresol do município de Humaitá (RS). Assim, nesta secção do presente artigo, a fim de atingirmos os objetivos previamente estabelecidos, analisaremos os resultados deste processo após a incorporação ocorrida em 26 de novembro de 2015, dentro do recorte temporal de 31/10/2015 até 31/10/2018. Ademais, incorporaremos em nosso estudo uma análise das vantagens competitivas que este fenômeno apresentou.

### 2.1 O sistema Cresol

A Cresol é um Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária que surgiu com missão de fomentar a cooperação entre associados, especialmente agricultores familiares, por meio do crédito orientado e da educação financeira. Ademais a Cresol apresenta valores que visam o desenvolvimento regional de forma sustentável e solidária.

[...] com a constituição das primeiras cooperativas evidencia-se que não bastava a preocupação apenas com o crédito, mas havia a necessidade da construção de estratégias que resultassem na ampliação do grau de organização e proporcionassem qualidade de vida às famílias dos agricultores e o seu meio social. (MAGRI, 2018, p.12)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Sua criação surge como um contraponto aos outros sistemas de crédito, com a particularidade de que a governança seria exercida por pessoas do campo, de modo que elas fizessem parte do processo, pois eram excluídas por outros sistemas.

Assim em 1995 no sudoeste do estado do Paraná são constituídas as cinco primeiras cooperativas do Sistema Cresol, nas cidades de Dois Vizinhos, Marmeleiro, Capanema, Laranjeiras do Sul e Pinhão, criadas a partir de experiências do Fundo de crédito rotativo. Em 1996 ocorre o convenio com o Banco do Brasil e a liberação de 710 contratos de Pronaf custeio, neste ano é criada a primeira base de serviços em Francisco Beltrão. No ano de 1997 é assinado o convenio com o BRDE (Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul), garantindo o acesso aos cooperados às linhas de Pronaf Investimento (CRESOL, 2019).

A expansão regional ocorre um pouco após a consolidação do Sistema Cresol, assim no ano de 1998 são abertas novas cooperativas em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul. No próximo ano, atendendo solicitação do Banco Central do Brasil, é criada a primeira central, a Cresol Baser. No ano de 2004 é criada mais uma central, a Cresol Central SC/RS em Chapecó, no estado de Santa Catarina.

Outro marco importante é a criação, em 2014, de mais uma central para ampliar o acesso, o volume de negócios, a eficiência dos serviços prestados, o número de associados e fortalecer ainda mais a marca cresol, a mesma denomina-se como Central Cresol Sicoper, sediada em Passo Fundo, no estado do Rio Grande do Sul, e é formada por cooperativas nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Pernambuco. Atualmente o Sistema Cresol está unido através de uma confederação, estreitando os laços entre as cooperativas.

## **2.2 A incorporação da Unidade de Humaitá a Unidade Cresol de São Martinho: aspectos históricos**

Neste processo de incorporação, inicialmente definiu-se uma comissão mista de estudos, formada por diretores e colaboradores das duas cooperativas e da central a qual as cooperativas pertencem. A partir das reuniões destas comissões elaborou-se um relatório ao Banco Central do Brasil, como requisito parcial à obtenção de autorização do processo incorporação.

A justificativa do processo de incorporação foi fundamentada em aspectos de natureza estratégica, como fortalecimento do cooperativismo de credito na área de atuação da incorporada; societária, como a elevação do nível de governança e controles internos da incorporadora; e possível ampliação dos resultados econômico-financeiro das cooperativas, principalmente em razão da absorção dos associados da cooperativa incorporada.

O processo foi liderado por uma comissão mista que recomendou a realização de uma Assembleia Geral Extraordinária para a ratificação da operação de incorporação. A comissão entendeu que diante do contexto atual, a incorporação apresentou-se como melhor alternativa para os associados da incorporadora, bem como para o cooperativismo de crédito rural com interação solidaria do noroeste do estado do Rio Grande do Sul.



OBSERVADR





Desta forma, foi realizada uma assembleia geral extraordinária conjunta das cooperativas implicadas, que contou com expressiva participação dos associados. Posteriormente a assembleia, a ata foi assinada, registrada e encaminhada ao Banco Central do Brasil para a sua promulgação. Assim finalizou-se a incorporação da Unidade de Humaitá a Unidade Cresol de São Martinho

### **2.3 O sistema Cresol e os processos de incorporação**

Incorporar uma cooperativa vai muito além de assumir os problemas e carências da cooperativa incorporado. Este processo trata-se de uma estratégia que visa alavancar o desenvolvimento socioeconômico de uma região ao oferecer melhores condições aos seus associados (BAUTISTA; MIRANDA, 2019).

De acordo com os documentos analisados, o Sistema Cresol apresentou pleno crescimento nos anos recentes e os processos de incorporação decorrem da necessidade de reduzir custos e fortalecer cooperativas deficitárias, pois aumenta o patrimônio de referência da incorporadora (CRESOL, 2019). Assim, os limites de crédito aumentam aos associados da cooperativa incorporada, fazendo com que suas necessidades pudessem ser atendidas, originando melhores taxas de juros e lucros no final de cada período.

A cooperativa incorporadora se beneficia ao agregar sócios em seu quadro, elevando seu capital social e o seu patrimônio de referência. Ademais, proporciona uma significativa fonte de captação de recursos, uma vez que esta expande sua área de atuação. Em relação ao Sistema Cresol, este ganha confiabilidade e credibilidade ao demonstrar que está a par das situações referentes a suas filiadas, atuando como agente de reestruturação por meio do suporte técnico de cada Central.

Embora o Sistema Cresol apresentou um crescimento exponencial nos últimos anos, este sistema não está livre de dificuldades. Dentro do sistema existem cooperativas deficitárias, que não tem condições de atender aos seus associados, em virtude de um baixo patrimônio de referência e seu alto custo de operacionalização. Em resposta a estes problemas, o sistema constantemente apresenta-se em estado de reestruturação e expansão, sendo hoje criadas mais unidades de atendimento do que novas cooperativas, ao passo que as cooperativas deficitárias e com pouco patrimônio de referência estão sendo incorporadas por cooperativas com maior capacidade (CRESOL, 2019).

### **2.4 Aspectos positivos da incorporação e vantagens competitivas**

#### **2.4.1 Aumento do crédito disponível e área de abrangência**



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Após o processo de incorporação o que se pode observar na Unidade de Atendimento do município de São Martinho (RS) foi a reestruturação do posto. A partir de uma nova equipe de

trabalho esta unidade passou a prospectar bons associados, praticantes da cultura do cooperativismo. Por participar de uma cooperativa com melhores condições estruturais, os associados passaram a contar com maiores limites de crédito para seus financiamentos, viabilizando projetos que antes não eram possíveis. Tal fenômeno, que aumentou as vantagens competitivas da cooperativa, somente foi admissível devido ao processo de incorporação da cooperativa, uma vez que os associados possuem um limite de financiamento de até 10% do patrimônio de referência da cooperativa. Assim, com a incorporação o patrimônio de referência aumentou, levando a um aumento no limite de financiamento para cada associado.

Outra das vantagens competitivas do processo de incorporação foi o aumento da área de abrangência, pois agora é possível alcançar maiores números de associados, fazendo com que o associado possa ser atendido da mesma forma que na sua cidade de origem.

## 2.4.2 *Evolução do número de associados e Capital Social*

O crescimento e a sustentabilidade dos negócios dependem da participação e do envolvimento dos seus clientes e no caso da cooperativa, do crescimento de seus associados, que diretamente são os responsáveis pelo negócio. Portanto, quanto maior o número de associados que operam com sua cooperativa, maior a possibilidade deste comportamento tornar-se uma vantagem competitiva.

Na visão de Zaccarelli (2002), o fato de determinada empresa ter a preferência dos clientes sobre os produtos e serviços em relação aos seus concorrentes é uma das mais importantes de vantagens competitivas. Esse tipo de vantagem competitiva tem como maior efeito o crescimento das vendas. Neste sentido o presente estudo constatou que houve crescimento de 6,25% no quadro social da Unidade de Atendimento do município de São Martinho (RS), passando de 720 no ano de 2015 para 768 em 2018, conseqüentemente aumentando assim as vantagens competitivas do sistema Cresol (GENESIS, 2016; GENESIS, 2019).

Cabe salientar que a Unidade Incorporadora, passou por uma adequação no seu quadro social. Portanto, foi analisado a situação cadastral dos sócios da unidade e durante este período realizou-se baixas e exclusões de associados inativos. Analisando apenas as novas associações, foram contabilizados 221 novos associados, apresentando uma maior representatividade e crescimento no quadro social da cooperativa.

## 2.4.3 *Evolução dos depósitos à vista e a prazo*

No que tange a evolução dos depósitos, verificou-se uma evolução significativa nos depósitos à vista no período analisado, que compreende o ano de 2015 até o ano de 2018. O valor que era de R\$ 201.638,07 em 2015, alcançou em 2018 o valor de R\$ 517.294,45, apresentando um



OBSERVADR





crescimento de 61,02%. Este elemento refere-se ao valor que o associado mantém em conta corrente, para realização de suas movimentações durante o mês, e por consequência, a movimentação de sua conta, por meio dos produtos e serviços da cooperativa. Da mesma forma, verificou-se no mesmo período uma evolução nos depósitos a prazo, de R\$ 2.371.493,86 para R\$ 3.058.854,24, atingindo um crescimento de 22,47%. Os depósitos a prazo, significam o valor que o associado possui aplicado na cooperativa para o rendimento de juros (GENESIS, 2016; GENESIS, 2019).

Analisando a evolução que ocorreu nos depósitos à vista e a prazo, esta mudança está associada ao crescimento da confiança dos associados na cooperativa. Pois, mesmo tendo a oferta de outras opções de depósitos no mercado financeiro, o associado está confiando seus recursos na cooperativa de crédito. Estes valores, depositados à vista ou a prazo, são repassados aos associados na forma de empréstimo. Atualmente, conforme estatuto das cooperativas do sistema Cresol, é permitido o empréstimo aos associados na relação de 70% dos depósitos a prazo e 30% dos depósitos à vista.

Entende-se o sistema cooperativo como um negócio singular em relação aos demais setores da economia, em especial devido ao fato do associado ser o dono do negócio e todos possuem poder de voto. Ademais este sistema possibilita taxas menores e a possibilidade de os associados receberem parte dos resultados. Esses elementos se constituem em vantagem competitiva para a cooperativa, visto que segundo Zaccarelli (2002), há diferenças no negócio da cooperativa quando comparado com demais empreendimentos do mercado financeiro. A vantagem competitiva por diferenciação no negócio, verifica-se nas cooperativas quando estas obtêm vantagens sobre os concorrentes ao ofertarem uma forma de atuação singular, podendo oferecer melhores rendimentos e menores taxas de juros sem alterar as características do serviço.

#### 4. 2.4.4 Evolução dos empréstimos e repasses

Outro serviço que a Unidade de Atendimento analisada realiza é empréstimo e repasse de recursos financeiros. Considerando o período entre os anos de 2015 e 2018, os empréstimos realizados somaram R\$ 3.586,71, em 31 de outubro de 2018, representando um acréscimo de 9,06% em comparação a 31 de outubro de 2015. Os valores foram destinados à aquisição de bens habitacionais, pagamentos de contas e demais necessidades dos associados (GENESIS, 2016; GENESIS, 2019).

O destaque é para as taxas de juros destes empréstimos. Normalmente as taxas tornam as cooperativas viáveis e as auxiliam a oferecer outros produtos financeiros aos seus associados. A evolução demonstra que carteira de recursos próprios foi saudável ao passo que a inadimplência se liquidou por meio de acertos, algumas vezes através de cobranças judiciais.

Nesta direção percebe-se que a cooperativa está cumprindo seu papel na intermediação e repasse dos recursos aos seus associados, o que foi um dos alicerces da criação do Sistema Cresol. A evolução não foi mais expressiva devido a liquidação de muitos contratos antes do seu



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

vencimento, seja pelo pagamento destes, seja pelo recebimento de bens, tais como terras, casas, veículos e outros.

Referente aos repasses para custeios, a evolução foi mais expressiva, representando uma elevação de 63,62% entre os anos de 2015 e 2018, chegando a R\$ 1.738,954,97 (GENESIS, 2016; GENESIS, 2019).

A capacidade de diferenciar-se das demais organizações em especial na oferta de produtos e serviços, taxas de juro inferior à concorrência, constitui-se em uma vantagem competitiva de diferenciação utilizada pela cooperativa. A diferenciação permite que a organização ofereça seus produtos por determinado preço gerando maior lealdade, bem como assistência e confiabilidade, conexo a uma oferta de valor ao associado superior às da concorrência. (PETERAF, 1993; PORTER, 1989).

Outro fator que o estudo ainda destaca está relacionado com os resultados da unidade incorporadora sendo positivos em relação as sobras dos exercícios. Apesar do desafio e impactos acarretados à cooperativa, ocorrendo oscilação na geração de sobras, reduzidas no ano da incorporação (R\$ 33.830, 48), constata-se um significativo crescimento nas sobras dos exercícios, atingindo R\$ 886.995,35, em 2018, justificando o processo de incorporação e tornando viável as atividades da unidade (GENESIS, 2016; GENESIS, 2019).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Cooperativismo apresenta-se no cotidiano da sociedade Brasileira. No caso do cooperativismo de crédito, desde o ano de 1902, quando surgiram as cooperativas de crédito com o objetivo de reunir recursos e facilitar aos seus associados acesso ao crédito. Essa prática, com o passar dos anos, mesmo com os entraves sofridos na década de sessenta, está cada vez mais consolidada e presta um papel fundamental no desenvolvimento das regiões e das pessoas, tanto em nível econômico como social. Em determinados municípios, não atendidos pelos bancos tradicionais, as Cooperativas de Crédito são as únicas instituições financeiras a marcarem presença física, levando o desenvolvimento econômico e social por meio do financiamento e aplicação de recursos privados e públicos.

O processo de incorporação, apesar dos entraves burocráticos e possíveis contestações advindas de associados, é benéfica às cooperativas com problemas de solvência, originados pela inadimplência e má gestão. Ante ao processo de liquidação extrajudicial pelo Banco Central do Brasil, com a incorporação de cooperativas e seus postos, a cooperativa retoma sua confiabilidade, melhora sua imagem e ganha significativas vantagens competitivas. Ademais, os processos de incorporação não são raros e respeitam um rito legal (aprovação do desmembramento - estudos e relatórios de uma comissão designada - aprovação da Assembleia convocada para este fim), extingue as cooperativas deficitárias, transformando-as em unidades de atendimento, ligadas a uma cooperativa central.

Em relação aos associados das cooperativas, a incorporação evita perdas significativas em seu capital. Como o Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito cobre depósitos até R\$



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

250.000,00, a legislação que rege as cooperativas de crédito autoriza a utilização do capital social dos associados para a liquidação das cooperativas, caso não seja apresentado uma entidade que assuma tais compromissos.

A partir do caso estudado, surge a análise de que as incorporações geram autonomia às unidades de atendimento, fomentando a possibilidade de atender um número maior de clientes e associados majorando assim a sua lucratividade, além de viabilizar uma gradual distribuição de sobras aos associados. Neste sentido é reconhecido as inúmeras vantagens que este processo proporciona no que tange as vantagens competitivas às cooperativas e aos associados, que operam e participam das atividades do segmento.

Neste contexto, o processo de incorporação deve ser visto como uma forma de crescimento e não como a resolução de problemas. Uma cooperativa não necessariamente precisa estar com dificuldades financeiras ou de solvência para ser incorporada por outra, uma vez que o processo de incorporação pode acontecer com o intuito de crescimento do sistema e aprimoramento dos benefícios aos associados. Ademais, incorporações podem oferecer transações maiores e mais complexas em favor dos seus associados.

Por fim, ressaltamos que a ciência avança a partir de novas indagações e, neste caso, algumas questões merecem um olhar mais aprofundado, assim, suscitamos a necessidade de novas investigação sobre esta temática. Em especial, novos estudos específicos podem apresentar e analisar possíveis pontos negativos para a cooperativa incorporadora, uma vez que existe a possibilidade desta herdar volumes significativos de créditos problemáticos, assim como um elevado número de processos judiciais, sendo que estes fatores podem impactar negativamente se a mesma não estiver bem estruturada e com sobras suficientes para absorver e reverter este impacto.

A exploração de novos temas, à luz dos elementos aqui referenciados, poderá motivar estudos nos demais segmentos do setor cooperativo, a fim de aprofundar conhecimentos sobre processos de incorporação e vantagem competitiva. O presente trabalho limitou-se ao estudo de pequenas cooperativas do setor de crédito, mas reconhece a importância deste segmento como fator fundamental para o desenvolvimento nos pequenos municípios e nas regiões.

## REFERÊNCIAS

ASSAF NETO, Alexandre. **Mercado financeiro**. São Paulo: Atlas, 4<sup>a</sup>. ed.2001

BATALHA, M. O. (coord.). **Gestão Agroindustrial**: GEPAL: Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais. V.1 2.ed. – São Paulo: Atlas, 2001.

BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. Análise do desempenho financeiro das cooperativas de crédito brasileiras nos últimos 10 anos. **Anais**. Ribeirão Preto: FEARP-USP, 2008.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativa**. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/coopcar/pdf/panorama\\_de\\_cooperativas.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/coopcar/pdf/panorama_de_cooperativas.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BAUTISTA, Felipe Bezerra; MIRANDA, Maria Bernadete. **Incorporação, fusão e cisão de sociedades**. Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/arquivospdf/artigos/fe.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BIALOSKORSKI, Neto Sigismundo. **Aspectos Econômicos das Cooperativas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

\_\_\_\_\_. **Cooperativismo é economia social**: fortalecimento a entidade cooperativista um ensaio para o caso brasileiro. Seminário de tendências do Cooperativismo Contemporâneo, 2002.

COUTINHO, G. Luciano; FERRAZ, C. João. (coords.) **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. 3.ed. – Campinas, São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1994.

CRESOL BASER. **Institucional**. Disponível em: <<https://www.cresol.com.br/site/conheca-acresol/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CRESOL CONFEDERAÇÃO. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.cresolconfederacao.com.br/institucional.php?idnt=4&modulo=6&idmen=5>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

DASENBROCK, Manfred, Alfonso. Contribuições do cooperativismo de crédito. Disponível em: <https://www.cooperativismodecredito.coop.br/>. Acesso em: 13 mar. 2020.

DI SERIO, Luiz Carlos.; VASCONCELLOS, Marcos A de. **Estratégia e competitividade empresarial**: inovação e criação de valor. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERRAZ, J.C.; KUPFER, D; HAGUENAUER, L. Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

FORTUNA, Eduardo. **Mercado financeiro**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 13<sup>a</sup> ed.1999.

GENESIS, Genesis Sistema para Gestão de Negócios Sicredi Sicoper. **Relatório Anual: Associados, Capital Social, Carteira de Custeio e Investimento, Carteira Negocial, Depósito a Prazo e Depósito à Vista 2018**, 2019.

GENESIS, Genesis Sistema para Gestão de Negócios Sicredi Sicoper. **Relatório Anual: Associados, Capital Social, Carteira de Custeio e Investimento, Carteira Negocial, Depósito a Prazo e Depósito à Vista 2015**, 2016.



OBSERVADR







**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

MAGRI, Cledir Assisio; (Org.). **O cooperativismo de crédito solidário**: reflexões e boas práticas. Joaçaba: Editora Unoesc, 2018.

MAGRI, Cledir Assisio; POMMERENING, Edivan Junior (Org.). **O cooperativismo financeiro e a agricultura familiar**: gerando desenvolvimento sustentável. Joaçaba: Editora Unoesc, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Manual de gestão das cooperativas**: uma abordagem prática. 3.ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

PÁDUA, Elisabete Marallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa**: abordagem teórica-prática. 10. ed. Campinas: Papyrus, 2004.

PETERAF, M. A. The cornerstones of the competitive advantage: a resource-based view. **Strategic Management Journal**, v. 14, p. 179-191, 1993.

PORTER, Michael. **Vantagem Competitiva**: Criando e sustentando um desempenho superior. 26º edição Rio de Janeiro. Elsevier, 1989.

RICCIARDI, Luiz. **Cooperativa - A Empresa Do Século XXI**. São Paulo: Editora LTR, 2000.

SCHARDONG, Ademar. **Cooperativa de Crédito: instrumento de Organização Econômica da Sociedade**. Porto Alegre: Rigel, 2002.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

VELOSO JÚNIOR, Ewerton Luiz. **Estudo do desempenho de fusões e incorporações entre cooperativas de crédito no Brasil**. 2011. 127 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, RS, 2011.

ZACCARELLI, Sérgio B. **Estratégia e sucesso nas empresas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

ZYLBERSZTAJN, Décio; NEVES, Marcos Fava. **Economia e Gestão dos Negócios Agroalimentares: Indústria de alimentos, indústria de insumos, produção agropecuária, distribuição**. São Paulo, Pioneira, 2000.



OBSERVADR





**ST7 – COOPERATIVISMO, ECONOMIA COLABORATIVA E DESENVOLVIMENTO**

**O COOPERATIVISMO E SEU PAPEL NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO: A EXPERIÊNCIA DAS COOPERATIVAS AGRÍCOLAS DO ESTADO DO PARÁ**

**COOPERATIVISM AND ITS ROLE IN THE DEVELOPMENT PROCESS: THE EXPERIENCE OF AGRICULTURAL COOPERATIVES IN THE STATE OF PARÁ**

Camila Carneiro LOBATO<sup>1</sup>, Bruna Gabriele Rocha de SOUZA<sup>2</sup>,

**Resumo:** Este trabalho possui como objetivo descrever como Cooperativa Agrícola Mista de Tomé-Açu - CAMTA e as Cooperativas de Produção Orgânica da Transamazônica e Xingu contribuem para o desenvolvimento das regiões em que estão inseridas no estado do Pará. O cooperativismo no estado do Pará se configura como uma importante forma de organização dos agricultores familiares e uma ferramenta para o desenvolvimento do estado. As cooperativas ao lado de outras iniciativas empresariais uma importante ferramenta para o desenvolvimento local, promovendo capacitação para os agricultores familiares, geração de emprego e renda, comercialização direta, dentre outros benefícios.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Diversidade. Cooperativa.

**Abstract:** This paper aims to describe how the Mixed Agricultural Cooperative of Tomé-Açu - CAMTA and the Organic Production Cooperatives of Transamazônica and Xingu contribute to the development of the regions in which they are inserted in the state of Pará. Cooperativism in the state of Pará is configured as an important form of organization for family farmers and a tool for the development of the state. Cooperatives, together with other business initiatives, are an important tool for local development, promoting training for family farmers, generating employment and income, direct marketing, among other benefits.

**Keywords:** Family farming. Diversity. Cooperative.

## INTRODUÇÃO

Diante das transformações ocorridas na sociedade, com o adjunto de informações e a produção em larga escala, nota-se então os processos de alterações devido o aprimoramento do uso das tecnologias, seguidas das técnicas empregadas e a necessidade de assistência pela sociedade atenuando os desafios ao desenvolvimento rural (ALBUQUERQUE, 2017).

As cooperativas são organizadas por um grupo de pessoas que possuem ideais em comum, para então suprir melhor os mercados. Nesta concepção de distintos atores o cooperativismo traz a

<sup>1</sup> Doutora em Geologia e Geoquímica pela Universidade Federal do Pará (2018). Mestre em Geologia e Geoquímica pela Universidade Federal do Pará (2014). PPGADR/UFFS. E-mail: [camila.lobatoc06@gmail.com](mailto:camila.lobatoc06@gmail.com).

<sup>2</sup> Mestranda em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável - Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS. E-mail: [gabhhi@gmail.com](mailto:gabhhi@gmail.com)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

superação de problemas organizacionais, assim como nos sistemas produtivos se fortalecendo em conjunto nos âmbitos sociais e econômicos (ANDRADE; ALVES, 2013).

O cooperativismo com entendimento, possui importância socioeconômica e carrega em si uma longa jornada, visto que não se pode compreender um fenômeno social tão delicado e dinâmico. Partindo de um olhar apenas teórico já que também não se pode deixar escapar a perspectiva que doutrina e utópica, onde o cooperativismo longe dessa lógica, se configura como pragmática (MOURA, 2010).

O agricultor familiar no intuito de fortalecer seu sistema produtivo, por meio da integração em cooperativas ou mesmo associações, se aproxima de benefícios como acesso a tecnologias, crédito rural, mercados mais acirrados, dentre outros (ANDRADE; ALVES, 2013).

Frey (2003) o capital social citando Robert Putnam através de organização em comunidade, e por meio de redes e regimentos, facilitam o andamento e a cooperação para benefício em conjunto, esse tipo de relação social consiste na união de objetivos em comum para então alcançar desenvolvimento.

Segundo Cassiolato et al. (2008) o arranjo produtivo local (APL) se integrou nos aspectos de desenvolvimento local com grande aceitação e propagação. Nesse sentido o capital social, o conhecimento empírico, facilidade de aprendizagem e inovação em conjunto a pesquisa e o conhecimento científico se englobam nos aspectos de APL. As consequências desse processo estão sendo favoráveis para articulações de integração de ações territorial.

Compreender as problemáticas que estão vinculados a Amazônia, desde as políticas econômicas e sociais, necessita de uma análise no seu contexto histórico, sendo assim as essas políticas ou mesmo a ausência delas, tiveram um papel nesse âmbito que marcou as dinâmicas sociais na região (MOURA, 2010). Estas problemáticas possibilitaram que surgisse um forte capital social em diversas regiões da Amazônia, sendo este responsável por processos de desenvolvimento local, em especial neste caso diversas regiões do estado do Pará.

Para demonstrar como as cooperativas são uma importante ferramenta para o desenvolvimento de uma região este trabalho possui como objetivo descrever como a Cooperativa Agrícola Mista de Tomé-Açu - CAMTA e as Cooperativas de Produção Orgânica da Transamazônica e Xingu contribuem para o desenvolvimento das regiões em que estão inseridas no estado do Pará

## 2 REVISÃO TEÓRICA

As seções a seguir abordam os conceitos de agricultura familiar e sua dinâmica no desenvolvimento regional, suas implicações no contexto socioeconômico, onde a organização social por meio de cooperativas são vias alternativas para elevar o cooperativismo.

Como também o capital social que traz uma abordagem conceitual e atribuições que contribuem para melhorar um coletivo com normas, valores e integração de indivíduos, além do cooperativismo que pode ser um elo importante para o desenvolvimento local.

### 2.1 Agricultura Familiar e Organização Social



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As pessoas que vivem no meio rural e que utilizam da mão de obra da família podem ser definidas de diferentes formas conforme a abordagem dos autores. São camponeses conforme definição dada por Chayanov (1990) e agricultores (as) familiares como definido por Abramovay (1992), os dois se distinguem segundo sua relação com o mercado. Porém, em se falando em políticas públicas agricultura familiar torna-se conceito mais utilizado para classificação desse grupo.

Para Chayanov (1990) o camponês é aquele que possui uma forte relação com os recursos naturais, utiliza-se da mão de obra da família e possui quase nenhuma relação com o mercado. Abramovay (1992), define a agricultura familiar como aquela em que a gestão e a maior parte do trabalho utilizado se originam de indivíduos que possuem entre si laços de sangue ou por casamento.

Abramovay (1992) destaca a importância da agricultura familiar utilizando como comparação o modelo de agricultura americana que é considerada empresarial. Esta possui um grau de organização que consegue se incluir dentro do mercado e melhorar as condições que contribuem para o aumento da produção a partir da base familiar, possuindo o estado um importante papel na estrutura agrária com as políticas de inovações técnicas.

O autor seguindo uma abordagem sob a ótica da racionalidade econômica, considera o comportamento dessas famílias camponesas e a sua relação com o seu estabelecimento e o seu desempenho econômico. A lógica do campesinato, portanto não pode ser compreendida apenas pelo viés econômico, pois é necessário considerar nesta análise as relações sociais no ambiente em que essas famílias vivem como também a flexibilidade entre consumo e venda.

Para Ferrero Álvarez (2013) o agricultor familiar da atualidade possui intensa relação com a terra e com os recursos naturais, mas também mantém relação com o mercado para comercializar o excedente de sua produção e para adquirir serviços, bens e insumos, assumindo por definição ser um interstício entre o camponês e o agricultor empresarial.

Para Lamarche (1993) a agricultura familiar se configura elemento de grande diversidade, possuindo múltiplas distinções no processo produtivo, desde o trabalho até a produção. E sem toda essa diversidade a agricultura familiar não poderia se manter, assumindo a combinação entre propriedade e o trabalho no tempo e no espaço com resultados econômicos e sociais notórios.

A diversidade é uma das características da agricultura familiar que faz com que ela se mantenha e se reproduza. A agricultura familiar na Amazônia não foge desta característica, mas, não se explica somente por meio dos fatores socioeconômicos e políticos, mas também com base nos fatores agroecológicos (HURTIENNE, 2005).

A agricultura familiar segundo Cerqueira e Rocha (2002) para manter sua importância e sua existência dentro do espaço rural brasileiro precisou estabelecer estratégias de reprodução para isso passou a se organizar. Diante disso percebe-se a importância da organização da categoria para promover mudanças no seu quadro de vida e no meio em que vive. A organização configura-se como uma das estratégias para se inserirem no mercado frente aos grandes produtores.

Seguindo esse princípio a agricultura familiar tem se adequadado aos novos formatos, sendo o cooperativismo a estratégia utilizada por esses indivíduos para a sua sobrevivência e crescimento. As cooperativas se configuram como uma importante alternativa, pois são organizações compostas por pessoas que possuem em comum o desejo de melhor atender os mercados. Estas servem,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

portanto, para superar os problemas dos agricultores familiares e fortalecer as suas atividades produtivas e facilitar a sua inserção e participação dentro do mercado.

As cooperativas apresentam como possíveis benefícios capacitação, acesso a novas tecnologias, oportunidades de crédito, vantagens fiscais e acesso a mercados diferenciados e de forma mais competitiva, como também uma diversidade de outras vantagens. Sendo, portanto, uma importante forma de acumulação de capital social e uma importante estratégia para o desenvolvimento local.

Diante desse contexto de agricultura familiar no qual se conceituou, e no qual abrangeu nesse âmbito a organização social e formas de fortalecimento que isso os trás. No próximo tópico aborda-se o capital social que busca com fatores sociais-culturais e educação a construção de uma sociedade colaborativa e que impulse o desenvolvimento e o bem-estar entre os indivíduos. Desse modo o cooperativismo entra nessa vertente como um elo ao desenvolvimento local.

## 2.2 Capital Social, Cooperativismo e Desenvolvimento Local

O capital social formulado a partir de Putnam (2006) nos estudos sobre as distinções no desempenho institucional italianas, incluem diversos estudos em diferentes âmbitos, principalmente na economia e na sociologia, para explicar por que alguns locais se sobressaem em relação a outros, levando em consideração os aspectos culturais e traços de identidade. Deste modo os estudos realizados contemplam a relação entre as organizações e suas experiências exitosa com o capital social.

Moraes (2003) diz que o capital social se forma pelo conjunto dos atributos da organização social, nas quais se incluem as interações sociais, normas, valores, confiança e obrigações. A existência do capital social torna as decisões em conjunto efetivas e eficientes, corroborando com os fatores socioculturais e as extensões colaborativas que surgem para responder às distintas maneiras para o desenvolvimento.

Para Piacenti (2016) o capital social impulsiona a economia, sendo um mentor produtivo e obtendo metas que não seriam possíveis sem as diretrizes do capital social. Este configura-se como um elo de interesse para o cidadão, garantindo a construção de redes de cooperação e solidariedade, por isso o capital social age através da educação e cultura para fortalecer a interação dos indivíduos. As transformações que são vistas através desta interação, como promoção do desenvolvimento socioeconômico, melhoram a qualidade de vida desses atores.

Uma das formas de organização é por meio de cooperativas, que incorporam uma função ao desenvolvimento econômico e social, consorciando a geração de renda e empregos. As cooperativas podem, portanto, contribuir em resultados econômicos proporcionados aos trabalhos de seus cooperados, para assim distribuir a renda entre os mesmos (BIALOSKORSKI NETO, 2002).

O cooperativismo como um modelo enfrenta o capitalismo diante das divisões entre classes e nos seus processos produtivos, e essas fagulhas da força de trabalho não se sustentam em cooperativa. Nesse sentido no cooperativismo cada indivíduo exerce poder de decisão independentemente da quantidade produzida, de forma democrática e as assembleias contribuem para um acordo em comum (TAFNER, 2010).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Desse modo o cooperativismo pode ser uma alternativa aos entraves socioeconômicos no âmbito da agricultura familiar, podendo contribuir no desenvolvimento, nesse caso pode contribuir na implementação de políticas públicas, fortalecendo principalmente regionalmente, em melhorias para os cooperados e comunidade em geral (ALIANÇA, 2009).

Seguindo esse contexto Muniz et al (2017) afirma que a formação de cooperativas é um instrumento utilizado para contribuir com o crescimento das famílias agricultoras fortalecendo as suas produções e a comercialização dos seus produtos.

Buendía Martínéz & Pires (2002) afirmam que a relação entre o cooperativismo, a globalização e o desenvolvimento local é intensamente estimulada pelo exercício de preparo da produção e comercialização. Seguindo as exigências da globalização, neste contexto as cooperativas contribuem para a potencialização dos locais em que estão implantadas. Como aspectos positivos desta ação temos: aumento do emprego e da renda e crescimento do poder de transição dos agricultores.

O desenvolvimento local sempre começa em um lugar e é um caminho dependente que evolui ao longo do tempo e é sempre um processo endógeno, embora sua base material possa ser bastante exógena, mas sempre descentralizado, com dinâmicas de tipo capilar "de baixo para cima e do centro para fora" (BOISIER, 2008; OLIMPIO; VRONSKI, 2017).

Os recursos locais são as principais fontes de trabalho e renda. Nesta perspectiva, as cooperativas como um tipo de organização social, representam um exemplo de iniciativas em prol do desenvolvimento local (BOISIER, 2008; OLIMPIO; VRONSKI, 2017).

Já Companhia & Silva (2000) corroboram que o desenvolvimento local se configura em um processo de construção em conjunto, visto que as deficiências sociais e culturais estão associadas, então essas vertentes devem estar sincronizadas com as oportunidades de desenvolvimento, para que esses aspectos sejam de fato incorporados no processo de desenvolvimento.

Para a realização deste trabalho e para compreender a importância do capital social e do cooperativismo para o desenvolvimento de duas regiões do estado do Pará através da ação destas com agricultores (as) familiares adotou-se as metodologias adotadas a seguir.

## 3 METODOLOGIA

Para a apresentação da metodologia utilizada para a realização deste trabalho, optou-se pela divisão desta em quatro tópicos, apresentando no primeiro o tipo de estudo realizado e o tipo de abordagem adotado. Enquanto que no segundo tópico é tratado acerca da caracterização do território de estudo. No terceiro ponto tratamos de como foi realizada a coleta e a análise dos dados para a apresentação dos resultados, enquanto que no último é apresentado as limitações desta pesquisa.

### 3.1 Tipo de estudo

A presente pesquisa possui caráter descritivo e abordagem qualitativa por meio de revisão de literatura, como objetos de estudos tem-se a Cooperativa Agrícola Mista de Tomé-Açu - CAMTA



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

localizada no município de Tomé-Açu região Nordeste do Estado e as Cooperativas de Produção Orgânica da Transamazônica e Xingu localizadas na região da Transamazônica e Xingu. Esta pesquisa natureza descritiva e conforme Gil (1999) é aquela que tem como objetivo principal descrever as características de um evento em particular, podendo ser uma população, um fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.

Yin (2001) coloca que para se realizar o estudo de caso existem muitas técnicas como experimentos, pesquisas históricas, levantamentos e análise de informações em arquivos. Para esse trabalho se utilizará de pesquisas históricas acerca dos objetos de estudo, levantamento de dados a partir de pesquisas realizadas por outros autores que servirão de base para a construção deste trabalho.

Este estudo se utilizou da abordagem qualitativa, pois segundo Matias-Pereira (2010) ela considera a relação entre o mundo real e o sujeito, não necessitando de métodos estatísticos, sendo feito para isso um estudo minucioso do ambiente.

### 3.2 Caracterização do território de estudo

Caracterizar os territórios de estudo, descrevendo um pouco das suas dinâmicas e os processos de formação nos permitirá compreender como as cooperativas estudadas surgiram e como estas influenciam no desenvolvimento destas regiões.

#### REGIÃO DE TOMÉ-AÇU

O município de Tomé-açu pertence a mesorregião Nordeste Paraense e têm em seus limites os municípios Acará e Concórdia do Pará ao norte, São Domingos do Capim, Aurora do Pará e Ipixuna do Pará a leste, ao sul Ipixuna do Pará, e Tailândia e Acará a oeste, e possui uma área de 5.145,36 km<sup>2</sup>, sendo assim ele está repartido em duas partes através da PA-140, com os bairros a esquerda no sentido Belém- Quatro-Bocas, o centro, Pedreira e Tabom, por meio da parte direita o Maranhense e Kanebo sendo os mais afastado do centro, e nos dias atuais a cidade possui um distrito-sede (FAPESPA, 2016).

Os fluxos que se destinam para a cidade de Tomé-açu e Quatro-Bocas formam uma zona binuclear, logo transformada em um centro sub-regional, desse modo a colonização japonesa está correlacionada a um grande avanço a produção agrícola do município, assim essa microrregião se sobressai nesses aspectos, como também em outras atividades como a produção madeireira e fruticultura (CARDOSO et al., 2009).

O papel do município neste trabalho é descrevê-lo como um dos locais no estado do Pará em que o cooperativismo conseguiu um êxito, nas formas de colaboração entre os cooperados, assim como no processo produtivo e no alcance de desenvolvimento local.

#### TRANSAMAZÔNICA E XINGU

A região da Transamazônica e Xingu pertence à Mesorregião Sudoeste do Estado do Pará no eixo da Rodovia Transamazônica (BR- 230) e baixo Xingu, composta por dez municípios pertencentes à microrregião de Altamira sendo estes: Altamira, Anapu, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu. A Transamazônica surgiu através do



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Projeto de Integração Nacional (PIN) implementado pelo governo Médici na década de 70, trazendo famílias de diversas regiões do Brasil para a ocupar as chamadas terras sem homem da Amazônia.

O modelo de desenvolvimento aplicado à essa região é historicamente baseado em grandes projetos hidroelétricos, florestais, agroindustriais e de mineração. Este modelo se configurou como um projeto excludente para as diversas categorias de povos existentes nessa região (agricultores familiares, comunidades ribeirinhas, pescadores artesanais e indígenas).

Para o PTDRS (2010 p.16) esse projeto excludente fez com que se consolidasse “a formação de um forte e atuante capital social composto por organizações sociais de base (associações, cooperativas, comunidades eclesiais de bases, sindicatos e federações de agricultura, movimentos sociais e organizações não-governamentais). As Cooperativas de Produção Orgânica são um exemplo do capital social existente na região.

### 3.3 Coleta e Análise dos dados

A pesquisa bibliográfica para este estudo ocorreu no mês de novembro de 2019. Foi optado pela análise de conteúdo, buscando interpretar os dados obtidos. Essa metodologia de análise de dados é usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos (MORAES, 1999).

Os dados analisados foram obtidos através de trabalhos publicados em anais de congressos e seminários, revistas, apresentações em eventos e dissertações defendidas. Além disto foi-se utilizado informações obtidas pelas autoras durante visitas realizadas às cooperativas e propriedades dos cooperados entre os anos de 2011 a 2018.

### 3.4 Limitações da Pesquisa

As limitações encontradas neste levantamento foram poucos estudos relacionado ao cooperativismo no estado do Pará. As informações ainda são bem escassas e no atual momento estão começando os trabalhos relativos a temática.

## 4 COOPERATIVA AGRÍCOLA MISTA DE TOMÉ-AÇÚ

Em 30 de setembro de 1949 foi fundada a CAMTA dentro dos termos legais, com perspectiva de um avanço ao desenvolvimento local (CAMTA, 1954). Uma Cooperativa mostra que culturalmente a ajuda entre os indivíduos pode fazer a diferença, desse modo fazendo com que a comunidade construa uma melhora na qualidade de vida.

A fundação da Cooperativa Agrícola Mista de Tomé-Açu (CAMTA) foi através da colônia japonesa que se uniu para construir um meio que os tirasse de um estado crítico econômico, assim começaram a discutir iniciativas para mudar esse quadro, por meio dos recursos obtidos através da produção da pimenta-do-reino, tiveram a ideia de fundar uma cooperativa reconhecida pelos órgãos competentes (CAMTA, 2009).

Quando a CAMTA foi fundada a oferta da pimenta-do-reino era pouca, mas o preço dela disparou com a crescente demanda do mercado internacional, onde em sete anos o preço aumentou 1.500%



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

de US\$ 220,00 para US\$ 3.381,40, devido a isto por um tempo os cooperados se voltaram apenas a monocultura, com o aumento também de cooperados (JUNIOR; SILVA, 2009).

Esse empreendimento agrícola mesmo iniciado com pequenos produtores, o que mais engajou o objetivo foi a união entre os cooperados, hoje em dia eles conseguiram alcançar uma estabilidade que correspondesse às exigências do mercado. O cooperativismo dessa forma tem oportunidade de proporcionar um grande aumento nos rendimentos e na melhoria dos processos produtivos (ALBUQUERQUE, 2017).

A CAMTA utiliza como forma de alavancar a produção os consórcios dos sistemas agroflorestais (SAF's) que são a integração de diversos cultivos em uma mesma área, sendo assim esse método tem princípios que se aproxima da dinâmica da floresta natural, logo os Saf's se destaca como um meio de produção que se preocupa com a conservação da biodiversidade (KATO, et al., 2012).

Os SAF's implantados pelos cooperados, não são um sistema novo, onde já era utilizado por comunidades indígenas, caboclos e ribeirinhos, dessa forma esses sistemas tornaram-se um grande aliado para as quedas no preço da pimenta-do-reino, já que a integração com outras culturas pode alternar os meios de produção, os tornando mais produtivos (BARROS, et al., 2011).

Albuquerque (2017) ainda afirma que essa articulação pelos produtores nos SAF's os fizeram referência na transferência desse conhecimento a outros agricultores e técnicos no sistema produtivo no estado, assim fez a CAMTA um veículo de treinamento e capacitação em SAF's, onde disponibiliza seus técnicos e espaços, como também visitas técnicas e aulas práticas nas propriedades dos cooperados.

Segundo Piekielek & Finan (2017) em análise a CAMTA na questão da sustentabilidade está seguindo os caminhos que levam em consideração os aspectos institucional, ambiental e cultural. Englobar os agricultores no maior fluxo de produção, se transforma em um desafio que envolve estratégias na utilização da capacidade produtiva da cooperativa e tecnológica em partilhar sua parte técnica, essa dinâmica contribui na visão dos autores aos benefícios múltiplos no contexto local.

A CAMTA diante desse contexto tem incorporado uma função no processo de agroindustrialização da produção dos agricultores familiares, que podem comercializar seus produtos como a pimenta-do-reino, frutas in natura de cupuaçu, açaí, andiroba e produtos madeireiros como o Paricá e andiroba, esta última se destaca pelos subprodutos como o óleo extraído da semente muito valorizado na medicina natural e indústria cosmética (KONAGANO et al., 2016).

Segundo a Jica (2010) a CAMTA movimentou 19,3 milhões de reais e gerou cerca de 10 mil empregos, desse modo um dos focos da cooperativa é difundir seus produtos oriundos da produção dos Saf's e obtendo parcerias com órgão nacionais e internacionais para agregação de valor. Hoje conta com 172 cooperados e cerca de 1800 produtores cadastrados.

Por meio das parcerias com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), Embrapa, UFRA, Unicamp, Ceplac, como também a Universidade de Tóquio, a cooperativa tem se engajado na valorização dos seus produtos, onde essas entidades estão colaborando em estudos científicos.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Além de certificação e dos créditos de carbono que essas parcerias acarretaram (KONAGANO, 2014).

Nos dias atuais, a cooperativa produz e exporta polpa de frutas no âmbito nacional e internacional, onde EUA, Japão, Alemanha e Argentina são os principais compradores, onde a fruticultura deu um impulso nesse contexto, com 14 milhões na economia do município em 2007, segundo o relatório pela diretoria da cooperativa (TAFNER, 2010).

## 5 COOPERATIVAS DE PRODUÇÃO ORGÂNICA DA TRANSAMAZÔNICA E XINGU MUDANÇAS DE PRÁTICAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL

No ano de 2005 foi criado o Programa de Produção Orgânica da Transamazônica e Xingu de iniciativa da Fundação Viver Produzir e Preservar - FVPP com a finalidade de desenvolver estratégias integradas para estabelecer a sustentabilidade da agricultura familiar dessa região priorizando a produção orgânica. O programa visava substituir o sistema convencional de produção do cacau por um sistema orgânico e certificado, além de proporcionar aos agricultores o acesso aos mercados diferenciados (SILVA et al, 2009; CALVI et al, 2010; FVPP, 2011; SOUZA et al 2018).

O programa passou a organizar os produtores rurais em cooperativas nos municípios de Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá Uruará e Vitória do Xingu. Possuindo como principais princípios: certificação orgânica e comércio justo, promoção da qualidade, desenvolvimento do cooperativismo e agricultura familiar, vendas coletivas e diretas, formação e oferta de preços diferenciados, realização de parcerias de longo prazo com os compradores e incentivo a produção e comercialização de produtos de origem. (CALVI et al, 2010; FVPP, 2011; OLIMPIO;VRONSKI, 2017).

A partir de 2007 o programa passou a contar com a parceria de diversas instituições que atuavam com cooperação técnica, apoio financeiro e logístico. Dentre estas instituições estão a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ; a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira - CEPLAC; o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE e o Governo do Estado do Pará, e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca - SEDAP. (CALVI et al, 2010; FVPP, 2011; OLIMPIO; VRONSKI, 2017; CRUZ; ROCHA, 2019).

Estas parcerias permitiram que em fevereiro de 2008 quatro cooperativas recebessem o Selo de Certificação Orgânica e Mercado Justo (Fair For Life) e em 2009 as outras duas. O processo de Certificação Orgânica e Mercado Justo tem como objetivo principal estabelecer contato direto entre o produtor e o comprador, desburocratizando o comércio e poupando-os da dependência de atravessadores e das instabilidades do mercado global de commodities (SOUZA et al, 2018).

No processo de certificação toda a propriedade passa pelo período de conversão e toda a produção existente é certificada, não existindo certificação parcial da produção. A principal produção certificada é a de cacau, sendo a mais importante para o processo de comercialização, mas existem outras culturas como a da banana, café, cupuaçu, laranja, açaí e criação de animais.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As cooperativas reunidas produziram em 2010 um total de 938 t de cacau orgânico de alta qualidade, sendo esta produção certificada IMO Control do Brasil, este processo ocorreu de forma coletiva, sendo esta a forma em que os agricultores teriam mais oportunidade de adquirir a certificação orgânica e para comercializar os seus produtos (SOUZA, et, al. 2018).

**Quadro 1:** Demonstrativo das Cooperativas de Produção Orgânica da Transamazônica e Xingu.

Município	Cooperativa	Propriedades	Área de cacau	Produção
Anapu	COPOBOM	22	94	18
Pacajá	COOPÇÃO	21	224	100
Medicilândia	COPOAM	26	873	520
Uruará	COPOPS	12	144	46
Brasil Novo	COPOXIN	28	286	213
Vitória do Xingu	COPOTRAN	16	77	36
Senador José Porfírio	COPOSEN	31	111	05
<b>TOTAL</b>		<b>156</b>	<b>1.809</b>	<b>938</b>

Fonte: CEPLAC, 2010

O cacau produzido pelas cooperativas é considerado de alta qualidade e as amêndoas são comercializadas em nível nacional (fábricas de chocolate e cosméticos) e a nível internacional (União Europeia e Estados Unidos). A amêndoas produzidas que não se encontram dentro do padrão para o mercado nacional e internacional são comercializadas no mercado local de cada município, não tendo preço diferenciado do convencional.

De acordo com dados da CEPLAC (2010) foi realizada em 2009 no território uma programação intensa voltada para o desenvolvimento do setor orgânico com as atividades: capacitação em sistemas de produção orgânica para 30 técnicos e 158 agricultores. Além disto ocorreram capacitações em controle e melhoria da qualidade na produção; certificação da cadeia produtiva de polpas orgânicas; aquisição e construção de infraestrutura adequada, a exemplo do Centro de Referência de Orgânicos localizado em Altamira (PTDRS, 2010).

A capacitação dos agricultores orgânicos acontece de forma continuada assim como o processo de pesquisa dos agricultores para desenvolver novos produtos. A exemplo disto temos o casal de agricultores Rosa e Darcírio Vronski do município de Medicilândia, conhecidos na região por seu chocolate caseiro, além disso buscam inovar em seus produtos. Como exemplos destas inovações temos o processo de fermentação do cacau com polpa de outras frutas para aderir um sabor diferente para as amêndoas e o chocolate produzido a partir do mel.

Este cenário sinaliza que a verticalização da cadeia produtiva na região Transamazônica é uma possibilidade para agregar valor ao produto, substituindo-se a venda da amêndoa seca por derivados usados na indústria chocolateira (licor, manteiga e pó de cacau), o que pode melhorar a receita da atividade e promover maior desenvolvimento local (NUNES; BASTOS, 2018).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A verticalização ainda segundo os mesmos autores possui como benefícios a geração de emprego e impostos para a região, e por ocorrer o processamento e beneficiamento dos produtos esta configura-se como uma alternativa a à flutuação do preço do cacau inteiro ou partido no mercado global, além disso por ser o produto processado ele gera mais receita do que a comercialização do produto bruto.

Harrison (2005) define a verticalização como uma estratégia de crescimento conforme a qual uma organização se envolve em mais de um estágio da cadeia de suprimento de um determinado setor produtivo. As cooperativas configuram-se como uma ferramenta para que a verticalização ocorra.

Outro fator positivo que as cooperativas alcançaram foi a eliminação da presença dos atravessadores na cadeia produtiva das amêndoas de cacau, passando a negociar diretamente com os armazéns e indústrias. Desta forma a cooperativa consegue negociar os produtos de seus sócios a preços mais justos, melhorando também os aspectos sanitários das lavouras e produção de melhor qualidade devido às exigências da certificadora (SOUZA et al, 2018).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cooperativismo no estado do Pará se configura como uma importante forma de organização dos agricultores familiares e uma ferramenta para o desenvolvimento do estado. As cooperativas se configuram como uma importante estratégia para o desenvolvimento local contribuindo em aspectos como: geração de renda, capacitação, melhoria da qualidade de vida, inovação nos meios produtivos, empoderamento, reconhecimento da qualidade do produto produzido, geração de emprego e autonomia para a agricultura familiar.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Paradigmas do Capitalismo Agrário em questão. "Uma nova extensão para a agricultura familiar. In: **Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília: [s.n.]. 1992. p. 29.

ANDRADE, M. C.; ALVES, D. C. **Cooperativismo e agricultura familiar**: Um estudo de caso. RAIMED - Revista de Administração IMED, 3(3), p.194-208, 2013

ALBUQUERQUE, M. S. B. **Capital social e desenvolvimento local: Uma análise a partir da atuação da Cooperativa Agrícola Mista de Tomé-Açu (CAMTA), no município de Tomé-Açu/PA**. 2017. 98 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública). Universidade Federal do Pará, Belém/PA, 2017.

ALIANÇA Cooperativa Internacional (ACI). **What is the ICA?** Disponível em: [www.ica.coop/al-ica](http://www.ica.coop/al-ica). Acesso em 23 de nov de 2019.

BARROS, A. V. L de et al. Sistemas agroflorestais nipo-brasileiros do município de Tomé-Açu, Pará: formação e percepção. In.: **HOMMA, Alfredo Kingo Oyama et al. Imigração japonesa**



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**na Amazônia: contribuições na agricultura e vínculo com o desenvolvimento regional.**  
Manaus: EDUA, 2011.

BIALOSKORSKI NETO, S. Estratégias e Cooperativas Agropecuárias: Um ensaio Analítico.  
**In: Seminário de Política Econômica em Cooperativismo e Agronegócios da UFV.** Viçosa, 2002.

BUENDÍA MARTÍNEZ, I; PIRES, M. L. L. S. (2002). Cooperativas e revitalização dos espaços rurais: uma perspectiva empresarial e associativa. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, 19(01), 99-118.

BOISIER, S.; CANZANELLI, G. **Globalization and Local Development.** *Universitas Forum*, v1. N1.2008.

CALVI, M. F.; AUGUSTO, S. G.; ARAÚJO, A. **Diagnóstico do Arranjo Produtivo Local da cultura do cacau no Território da Transamazônica - Pará.** EMBRAPA, UFPA. Altamira: [s.n.], 2010.

CHAYANOV, A. V. **L'organisation de L'économie paysanne.** Paris: Librairie du Regard, 1990.

CAMTA. **Comemorativo do 25º Aniversário de Fundação da Colônia de Tomé-Açu.** Tomé-Açu, 1954.

CAMTA. **Relatos Históricos da Cooperativa Agrícola Mista de Tomé-Açu.** Tomé-Açu, 2009.  
CARDOSO, A. C. D.; LIMA, J. J. F.; BARBOSA, E. J. da S. A Urbanização da área de estudo.  
**In: MONTEIRO, M. A.; COELHO, M. C. N.; BARBOSA, E. J. S. (Orgs). Atlas socioambiental: Municípios de Tomé-Açu, Autora do Pará, Ipixuna do Pará, Paragominas e Ulianópolis.** Belém: NAEA, 2009. p. 307-312.

CASSIOLATO, J. E.; L, H. M. M.; STALLIVIERI, F. **Introdução: Políticas estaduais e mobilização de atores políticos em arranjos produtivos e inovativos locais.** \_\_\_\_\_.  
**Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento.** Rio de Janeiro: E-Papers, 2008.

CEPLAC. Núcleo da Transamazônica. **Pesquisa de Campo.** Outubro de 2010.

CERQUEIRA, P. S.; ROCHA, A. G. **Agricultura familiar e PRONAF: elementos para uma discussão.** Revista Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 12, n. 3, p. 105-117, dez. 2002.

COMPANHOLA, C.; SILVA, J. G. **Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais.** Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 17, n. 1, p. 11-40, jan. /abr. 2000.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

CRUZ, B. G. A.; ROCHA, C. G. S. **Mudanças nas práticas de agricultores de cacau orgânico certificado no Sudoeste paraense, Amazônia Oriental.** Res., Soc. Dev. 2019.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS (FAPESPA).  
Diagnóstico socioeconômico e ambiental da Região de Integração Rio Capim. Belém, [2016? ].  
Disponível em: <  
<http://www.fapespa.pa.gov.br/upload/Arquivo/anexo/437.pdf?id=1499426398>>. Acesso em: 21 nov. 2019

FORRERO-ÁLVAREZ, J. **The Economy of Family Farming Production.** Cuadernos de Desarrollo Rural, Bogotá, 10, jan. 2013. 27-45.

FREY, Klaus. **Desenvolvimento Sustentável Local na Sociedade em Rede: O Potencial das novas Tecnologias de Informação e Comunicação.** Revista de Sociologia e Política, número 21. Curitiba, 2003. p.165-185.

FVPP. FUNDAÇÃO VIVER, PRODUZIR E PRESERVAR. Palestra: **Criação de cooperativas orgânicas na Amazônia e criação de mercados diferenciados.** I Fórum de sustentabilidade da cadeia do cacau. Instituição promotora: IMAFLORA. Palestra realizada em 01 de julho de 2011.

JICA - JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. **Representação no Brasil.**  
Disponível em <https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/news/2010/16122010-1.html>  
Acesso em 30 de janeiro de 2020.

JUNIOR, A. W. F., SILVA, F. C. **A História emblemática da Cooperativa Agrícola Mista de Tomé -Açu no Nordeste Paraense.** 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas. 1999.

HARRISON, J. S. **Administração estratégica de recursos e relacionamentos.** Trad. Luciana de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Bookman, 2005. 430p.

HURTIENNE, T. **Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável na Amazônia.** Novos Cadernos NAEA. v. 8, n. 1 - p. 019-071 jun. 2005.

KATO, O. R. et al. Desenvolvimento da produção de frutas em sistemas agroflorestais no Estado do Pará. In: **Congresso Brasileiro de Fruticultura.** 22. 2012, Bento Gonçalves, RS. Disponível em: <  
<https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/950198/1/Painel12OswaldoKato.pdf>>.  
Acesso em: 21 nov. 2019.

KONAGANO, M. 80 anos da imigração japonesa na Amazônia: sistema agroflorestal - uma solução para o desenvolvimento sustentável na Amazônia. **Inc.Soc.**, Brasília, DF, v.7 n.2, p.51-55, 2014.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

KONAGANO, M. et al. Projeto Socioambiental no Sistema Agroflorestal de Tomé-Açu, Pará – SAFTA. In: **Congresso Brasileiro de Sistemas Agroflorestais**, 10. Cuiabá, 2016. Resumos ... Cuiabá: UFMT; Sociedade Brasileira de Sistemas Agroflorestais, 2016.

LAMARCHE, H. **L’agriculture familiale: une réalité polymorphe**. Paris: L’Harmattan, 1993.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas. 2010

MORAES, R. **Análise de conteúdo**. Revista Educação, 22(37), 7-32. 1999

MORAES, J. L. A. Capital social e desenvolvimento regional. In: CORREA, M. S. **Capital social e desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

MOURA, C. D. S. **“Programa de assistência ao cooperativismo na região amazônica”:** **Estudo sobre uma experiência cooperativista na região amazônica na década de 60**. 2010. 201 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Amazonas, Manaus/AM. 2010.

MUNIZ, C. C. S.; SILVA, J. F.; COSTA, E. K. O.; JÚNIOR, A. B. S.; SILVA, E. T. D. Perfil socioeconômico e os benefícios da Cooperativa Mista dos Agricultores entre os rios Caeté e Gurupi COOMAR, em Santa Luzia do Pará - Pará. In: **II Congresso Internacional das Ciências Agrárias - COINTER - PDVAgro**. 2017

NUNES, H. S. J.; BASTOS, R. Z. **Cacau, chocolate e turismo na região transamazônica, Pará: contribuições ao desenvolvimento local**. Revista Turydes: Turismo y Desarrollo, n. 25. Dezembro, 2018.

OLIMPIO, S. VRONSKI, M. Articulação de Atores Locais e Desenvolvimento Local: A experiência da Cooperativa de Produtos Orgânicos da Amazônia - COPOAM. In: **VII Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade. Gestão Organizacional e Desenvolvimento: do global ao local**. 22-24 de agosto, Belém - Pará, 2017.

PIACENTI, C. A. O desenvolvimento endógeno das regiões. In: PIACENTI, C. A. et al. (orgs.). **Economia e desenvolvimento regional**. Foz do Iguaçu, PR: Ed. Parque Itaipu, 2016.

PIEKIELEK, J.; FINAN, T. J. Atotori: the discourse and practice of sustainability in the Amazon Rain Forest. In: **VÁSQUEZ-LEÓN, Marcela; BURKE, Brian J, FINAN, Timothy J. (Orgs.)**. Cooperatives, grassroots development, and social change: experiences from rural Latin America. Arizona: University of Arizona Press, 2017. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=ZPEZDgAAQBAJ&pg=PR6&lpg=PR6&dq=atotori+the+discourse&source=bl&ots=IWvQCRnp8e&sig=Qob49AF8jRVMtB6aZTm9EJ89Jfs&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwi80KSws7vVAhVFEJAKHYihDCsQ6AEIKTAA#v=onepage&q=atotori%20the%20discourse&f=false>>. Acesso em: 19 nov.2019.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**PTDRS - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Território da Cidadania Transamazônica Estado do Pará.** Altamira: FVPP, 2010. 134p. Disponível em [http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs\\_qua\\_territorio095.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio095.pdf)

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. 5.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

SILVA, R.; CARNEIRO, M.; SILVA, M. M.; SILVA, M.; MOURA, H. O Processo de Conversão para Produção Orgânica da Cultura do Cacau (*Theobroma cacao* L.) na Cooperativa de Produtos Orgânicos do Xingu (COPOXIN) no Município de Brasil Novo/PA. **In Revista Brasileira De Agroecologia/nov. 2009 Vol. 4 No. 2.**

SOUZA, B. G. R.; VRONSKI, M.; BORGES, R. F.; SANTOS, M. P. SANTIAGO, T. C.; O Cooperativismo na Produção Orgânica Familiar no Município de Medicilândia - PA: Estudo de caso na COPOAM - Cooperativa de Produtos Orgânicos da Amazônia. **In: Seminário Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Cooperativismo e Economia Solidária – SICOOPES (10. 2017: Castanhal, PA)** Anais. Belém (PA): IFPA, 2018

TAFNER, A. **Cooperativismo como arranjo produtivo local: A contribuição da Cooperativa Agrícola Mista de Tomé-Açu para a sustentabilidade na Amazônia.** Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento Sustentável). Universidade Federal do Pará, Belém, 2008-2010.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman. 2001.



OBSERVADR







**ST7 – COOPERATIVISMO, ECONOMIA COLABORATIVA E DESENVOLVIMENTO**

**TRAJETÓRIA DE MULHERES NA ASSOCIAÇÃO AMOR-PEIXE DO PANTANAL SUL-MATO-GROSSENSE E OS SENTIDOS ATRIBUÍDOS À SUA CONTINUIDADE**

**TRAJECTORY OF WOMEN IN THE AMOR-PEIXE ASSOCIATION OF THE SOUTH-MATO-GROSSENSE PANTANAL AND THE MEANINGS ASSIGNED TO THEIR CONTINUITY**

Christiane M. PITALUGA<sup>1</sup>, Leila Marina G. BARROS<sup>2</sup>, Cleonice Alexandre LE BOURLEGAT<sup>3</sup>

**Resumo:** O objetivo da pesquisa foi identificar a trajetória da iniciativa de mulheres da Associação Amor-Peixe, de Corumbá/MS, Brasil, no período de 2013-2018, assim como interpretar por meio destas, os sentidos atribuídos à sua continuidade, em termo de desafios enfrentados e de forças de propulsão atribuídas por suas aspirações. Essa experiência associativa despertou interesse, por se tratar de uma iniciativa de mulheres num ambiente rural de pescadores do Pantanal Sul-Mato-Grossense, considerada exemplar, diante do alcance de resultados obtidos até 2010. Além de fontes bibliográficas e documentais, a pesquisa se valeu de entrevistas semiestruturadas junto às protagonistas deste empreendimento. Os resultados revelaram uma trajetória de sucesso mantida entre 2003 e 2010, realizada pela Associação, sob iniciativa das mulheres de uma comunidade de pescadores. Ela emergiu e contou com uma dinâmica bem-sucedida, num contexto de políticas públicas favoráveis e do apoio de Entidade de Apoio e Fomento, com destaque de uma ONG nesse processo. Havia sido criado, portanto, nesse período, um campo de Economia Solidária, atuando no impulso e propulsão da Associação Amor Peixe. No entanto, o desmonte das políticas públicas e o afastamento dos parceiros, num momento em que se verificava seu processo de autonomização, repercutiu em uma outra realidade em 2018, com redução de 73% das associadas, submetidas a diversos desafios de natureza econômica e ambiental. A interpretação das percepções atribuídas por elas permitiu considerar que as perspectivas de futuro se davam em função das aspirações construídas socialmente por elas nesse processo, que davam sentido às suas experiências pessoais como mulheres.

**Palavras-chave:** Associação amor peixe. Mulheres pantaneiras. Empreendimento econômico solidário. Economia solidária.

**Abstract:** The objective of the research was to identify the trajectory of the women's initiative of

<sup>1</sup> Bolsista CAPES do curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local Universidade Católica Dom Bosco - UCDB. Doutora em Desenvolvimento Local pela Universidade Católica Dom Bosco. Mestre em Agronegócios pelo Consórcio entre as Universidades UFMS, UNB e UFG (2006). Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Católica Dom Bosco (1999). E-mail: [christiane.pitaluga@ufms.br](mailto:christiane.pitaluga@ufms.br).

<sup>2</sup> Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. E-mail: [lmbarros27@gmail.com](mailto:lmbarros27@gmail.com).

<sup>3</sup> Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local da Universidade Católica Dom Bosco - UCDB . E-mail: [clebourlegat@ucdb.br](mailto:clebourlegat@ucdb.br).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

the Amor-Peixe Association, in Corumbá/MS, Brazil, in the period 2013-2018, as well as to interpret through them, the meanings attributed to its continuity, in terms of the challenges faced and of propulsion forces attributed to their aspirations. This associative experience aroused interest, as it is an initiative of women in a rural environment of fishermen in the South-Mato-Grossense Pantanal, considered exemplary, in view of the results achieved until 2010. In addition to bibliographic and documentary sources, the research used semi-structured interviews with the protagonists of this enterprise. The results revealed a successful trajectory maintained between 2003 and 2010, carried out by the Association, under the initiative of women from a fishing community. It emerged and had a successful dynamic, in a context of favorable public policies and the support of the Support and Promotion Entity, with the highlight of an *ONG* in this process. Therefore, in this period, a Solidarity Economy field had been created, acting on the impetus and propulsion of the Amor Peixe Association. However, the dismantling of public policies and the withdrawal of partners, at a time when their autonomization process was taking place, had repercussions in another reality in 2018, with a reduction of 73% of the associates, submitted to several economic and environmental challenges. The interpretation of the perceptions attributed by them allowed us to consider that the prospects for the future were due to the aspirations socially constructed by them in this process, which gave meaning to their personal experiences as women.

**Keywords:** Amor peixe association. Pantanal women. Solidarity economic enterprise. Solidarity economy.

## INTRODUÇÃO

A expressão Economia Solidária tem sido compreendida na política pública brasileira, como sendo “o conjunto de atividades econômicas - produção, distribuição, consumo, poupança e crédito-organizadas e realizadas solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras - sob a forma coletiva e autogestionária” (MTE/SENAES, 2006, p. 11). As matrizes mais remotas da economia solidária, segundo Lechat (2002), datam no século XIX, quando emergiram experiências cooperativas por iniciativas do movimento operário na Inglaterra e EUA, numa luta por maior autonomia comunitária. Após nova crise do sistema capitalista e durante a fase de reestruturação da economia, deflagrada nos anos 70 e 80 do século XX, o movimento cooperativista dos sindicalistas se reacendeu, em paralelo a diversos movimentos sociais, ajudando a compor uma nova visão econômica correlacionada à solidariedade e protagonismo social, assim como ao ecologismo (LECHAT, 2002).

A construção do conceito de Economia Solidária teria surgido, mais especificamente nos anos 90 do século XX, conforme assinala Lechat (2002), entre os adeptos da Economia Social na França. As reflexões se deram num movimento crítico contra uma economia que não levava em conta a dimensão social e política em processos de desenvolvimento. Os pensadores latino americanos, a exemplo dos franceses, também chegaram a considerar a Economia Solidária como uma alternativa ao sistema capitalista. No entanto, por estarem mais influenciados pela chamada “economia popular” correlacionada ao circuito inferior da economia dos países latino-americanos (FERNANDES e DINIZ, 2018), a teoria e prática da Economia Solidária estiveram mais



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

vinculadas à economia popular, portanto, direcionada às populações mais pobres de seus respectivos países (LECHAT, 2002). Nos anos 90 do século XX, a economia popular e solidária ganhou expressão no Brasil como forma de resposta das classes populares contra a ameaça da pobreza extrema (DINIZ, 2017), ganhando espaço junto às políticas públicas a partir da Virada do Milênio.

Nesse contexto, segundo Moraes *et al* (2011), as cooperativas de produção foram pensadas como modalidade de defesa diante da ameaça da pobreza extrema, especialmente por indivíduos que enfrentavam o problema do desemprego. Partiam do pressuposto que, por meio de cooperativas, seria possível emergir empreendimentos coletivos, por iniciativa das populações vulneráveis, num processo em que a prática econômica se associava à ideia de uma prática social solidária, mediante decisões tomadas coletivamente e com divisão igualitária dos ganhos (SINGER, 2002). Nesse processo, o autor pensou na Economia Solidária não como algo que se opusesse ao capitalismo e sim como um modo de produção, que junto de outros modos de produção estaria compondo a formação social capitalista dominante.

A Associação Amor-Peixe se constituiu a partir da iniciativa de mulheres de uma comunidade de pescadores de área ribeirinha do Pantanal, junto ao rio Paraguai, município de Corumbá, MS, no Brasil, em 2003, portanto, no mesmo ano de criação de uma política nacional de apoio à Economia Solidária. Tais mulheres viviam uma situação de pobreza extrema e contaram para essa iniciativa com a colaboração de parceiros locais e regionais, em especial da ONG, a *World Wildlife Found* - WWF até 2010 (AMOR-PEIXE, 2011). Os projetos Reciclando Peixe e depois Amor Peixe, frutos desse protagonismo feminino, partiram da ideia do reaproveitamento da pele dos peixes, até então descartada como lixo, visando produzir peças de artesanato, para serem comercializadas na Casa do Artesão da cidade de Corumbá. Essa experiência associativa despertou interesse como caso de pesquisa, por se tratar de uma iniciativa de mulheres num ambiente rural de pescadores e do alcance de resultados obtidos até 2010, ao ponto de ter sido considerado um empreendimento consolidado. A partir de então, a WWF planejou sua saída, frente ao pressuposto da autonomia conquistada e, para esse fim, deu suporte a um planejamento futuro e para a construção de uma aliança de parceiros (WWF, 2011).

O objeto de pesquisa é a Associação Amor Peixe, apreciado em seu contexto histórico e territorial. Já os sujeitos da pesquisa são as mulheres protagonistas desta Associação. Logo, o objetivo da pesquisa foi identificar a trajetória da iniciativa de mulheres da Associação Amor-Peixe, de Corumbá/ Brasil, no período de 2013-2018, assim como interpretar por meio das associadas, os sentidos atribuídos à sua manutenção, em termo de desafios enfrentados e de forças de propulsão atribuídas por suas aspirações. O artigo foi estruturado compondo esta parte introdutória, seguido pela metodologia, desenvolvimento e considerações finais. No desenvolvimento foram apresentados, além dos principais conceitos selecionados na composição do referencial teórico, os resultados e discussão dos dados obtidos na pesquisa.

## Metodologia

A pesquisa realizada foi de natureza descritiva-analítica e exploratória-interpretativa. A descrição e análise se deu mais particularmente em relação ao referencial teórico-metodológico e à



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

contextualização do objeto de pesquisa. A exploração, numa maior proximidade e familiarização com a realidade vivida pelas protagonistas dessas iniciativas (objeto de pesquisa) foi associada à interpretação dos sentidos atribuídos sujeitos da pesquisa às suas práticas no âmbito dessa associação. A pesquisa foi considerada um estudo de caso, por se preocupar em averiguar as circunstâncias da vida real, e ainda, reproduzir o contexto do cenário onde está ocorrendo a referida análise (GIL, 2008).

O método de pesquisa foi dedutivo, partindo de uma orientação teórica geral, para se focalizar na compreensão de uma realidade particularmente vivida, mediante uso de procedimentos metodológicos específicos para esse fim. A abordagem foi sistêmica, uma vez que sua análise e interpretação considerou as articulações interativas das mulheres entre si e com os recursos obtidos na realidade vivida, assim como com os parceiros em nível local e regional.

Os procedimentos da pesquisa envolveram fontes secundárias e primárias. Como fontes secundárias foram consultados referenciais bibliográficos e documentais, sejam para a construção do referencial teórico, como para a contextualização do objeto e sujeitos da pesquisa. As fontes primárias foram constituídas pela percepção das mulheres integrantes da Associação Amor Peixe, por meio de aplicação de entrevistas semiestruturadas e de diversas visitas *in loco*, que também permitiram contatos informais. Foram preparadas entrevistas para serem aplicadas à presidente e a três associadas.

Os dados das fontes secundárias e dos registros obtidos por meio de visita *in loco* permitiram uma análise descritiva, de natureza contextual e da realidade objetiva focalizada pela pesquisa. Por outro lado, foi possível interpretar as percepções dos sujeitos da pesquisa, a partir dos dados das entrevistas semiestruturadas e de conversas informais com integrantes da associação obtidas durante a visita *in loco*, procurando interpretar os sentidos dados a esse empreendimento. De acordo com Minayo (2001), é uma forma de análise qualitativa, que permite melhor conhecer o universo de significados, motivos, aspirações, crenças e valores. As principais categorias utilizadas nas entrevistas diziam respeito, sobretudo, aos produtos fabricados, capacitações realizadas e o sentimento de empoderamento construído nesse processo. Duarte (2004), reconhece que, além das entrevistas, pode-se valer de vários outros instrumentos para se proceder a uma análise qualitativa. No caso desta pesquisa, a interpretação dos dados foi complementada, por meio da nuvem de frequência das palavras mais utilizadas pelas entrevistadas, mediante uso *software online world cloud*.

## Desenvolvimento

O desenvolvimento da pesquisa foi organizado em duas abordagens: o referencial teórico e os resultados e discussões dos dados obtidos.

## Referencial teórico

### *Economia Solidária: construção conceitual*



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Entre pensadores franceses, o conceito construído a partir da Economia Social, favoreceu reflexões conceituais sobre a “Economia Social Solidária -ESS. Entre estes pode-se citar Le Poulenc (2014), que vê na ESS uma nova maneira de viver juntos, num processo de melhoria de laços sociais estabelecidos, na atual complexidade do tecido social, que já se manifesta há um bom tempo como uma revolução silenciosa no mundo. Também Butstraen; Meynet e Cabrespines (2012), interpretam as iniciativas de economia social solidária como sendo um novo modo de vida proposto, não só por grupos de classes sociais mais pobres, como também da classe média, em busca de mundo mais justo, que já vêm transformando o planeta há pelo menos trinta anos. Para grande parte desses pensadores europeus, por meio dos empreendimentos solidários, se busca conciliar a atividade econômica com a utilidade social, dando-se primazia às pessoas. Na acepção de Lipietz (2000), os empreendimentos solidários, são de livre adesão e não supõem iniciativa e nem lucros individuais. A gestão é sempre democrática e sua estrutura deve estar a serviço de um projeto coletivo, que pode abranger um território, um grupo social ou ainda de uma associação em torno de projetos. A utilidade social, segundo ele, se manifesta diante da iniciativa de participação de múltiplos parceiros da sociedade, definindo bens e serviços a serem produzidos em comum. Nesse processo, segundo Lipietz (2000), o setor público pode exercer um importante papel de interlocutor, ao formular políticas públicas e proporcionar outros serviços de interesse geral.

Na literatura brasileira, durante o período de maior manifestação das iniciativas de Economia Solidária no país, surgiram diversas abordagens sobre as características dos Empreendimentos Econômicos Solidários -ESS. “Nessa nova prática econômica, os trabalhadores puderam experimentar os princípios da democracia e igualdade, equidade e solidariedade, e de serem donos de sua própria produção” (MORAES *et al*, 2011, p. 71). Na perspectiva de Cruz e Cavalcante (2013), a economia solidária propõe um desenvolvimento inclusivo, num sistema autogestionário. Abrange inúmeras associações estabelecidas por indivíduos que se encontram em uma situação vulnerável (SIMON e BOEIRA; 2017; SINGER, 2002). Viabiliza aos sujeitos sociais assegurem “as condições materiais satisfatórias para o exercício ético de sua liberdade” (MANCINI, 2005; p.3). Diferente das empresas convencionais, o sucesso dos negócios sociais é medido pelo impacto gerado no âmbito social e ambiental e não no total de dividendos adquiridos em um dado período (YUNUS NEGÓCIOS SOCIAIS BRASIL, 2016). A economia social e solidária propicia uma possibilidade para que as mulheres tenham acesso à informação, poder de tomada de decisão, empoderamento feminino e social (OLIVEIRA *et al*, 2017; SIMON e BOEIRA, 2017).

No Fórum Brasileiro de Economia Solidária-FBES (2016), ficou estabelecido que a economia solidária se manifesta como alternativa econômica fundamentada nos princípios do igualitarismo, cooperação, solidariedade social, democracia, justiça, sustentabilidade, e o respeito pelo pluralismo.

Com base nas experiências das iniciativas ocorridas durante três décadas no país, o conceito de Economia Solidária ainda vem sendo retomado por autores brasileiros, agora numa visão mais globalista e relacional dessas práticas, pensando-as em longo prazo. Para Gaiger e Kuyven (2019, p.1), a Economia Solidária não abrange apenas um tipo específico de empreendimento econômico, mas este faz parte de um campo de economia solidária, composto por “um amplo conjunto de organizações econômicas, entidades representativas, organismos da sociedade civil e ações do governo”. De acordo com Gaiger (2013), esse campo de Economia Solidária supõe a interação de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

quatro segmentos: (1) os Empreendimentos Econômicos Solidários-EES; (2) as organizações civis de apoio (Ongs, universidades, entidades sindicais, entre outros); (3) os órgãos de representação dos atores e de articulação política (sindicatos, incubadoras, entidades de crédito solidário, redes, entre outros); (4) organismos estatais à frente de programas públicos de Economia Solidária. Como se pode observar, trata-se de uma abordagem mais relacional da Economia Solidária, que leva em conta uma solidariedade exercida na complexidade das redes e no contexto do território no qual se manifesta. Nesse novo olhar os EES deixam de ser analisados como entidades isoladas, em que se observam somente as relações mantidas no seu interior, para avançar a uma abordagem mais complexa dos princípios que fazem parte de seu conceito, entre outros, o do coletivo, da solidariedade e da sustentabilidade, desenvolvidos numa rede de interação territorial.

## *Entidades de Apoio e Fomento (EAFs) na organização e dinâmica dos EES*

Mesmo que os vários tipos de EES sejam considerados modelos exemplares de Economia Solidária, em termos de autogestão e socialização dos meios de produção, Gaiger e Kuyven (2020), alertam que eles também dependem de circunstâncias objetivas específicas, uma vez que funcionam como espaços de vínculos sociais na formação de sujeitos ativos. Esse pressuposto leva a ter que considerar a avaliação de um EES, numa visão mais globalista e de longo termo. A avaliação de um EES, segundo Ferrarini e Veronese (2010), precisa levar em conta, não só as relações internas do empreendimento como as externas, observando-se o efeito da externalidade indutora, uma vez que a interação com o ambiente externo é marcante neste segmento. Nesse sentido, tanto as políticas públicas como as instituições promotoras apresentam uma relação direta com o desenvolvimento de todos os EES, especialmente quando se trata de condições de vida precárias (FERRARINI e VERONESE, 2010). Afinal, são essas externalidades que viabilizam o empreendedorismo e, no caso de populações vulneráveis é ainda mais intensa a relação de dependência do apoio externo, incluindo políticas públicas.

Ainda que os Empreendimentos Econômicos Solidários -EES tenham atuado com formatos organizacionais diferentes, no Brasil, conforme bem lembra Silva (2016), não se pode deixar de pensar a respeito da grande relevância exercida pelo apoio e assessoramento das Entidades de Apoio e Fomento (EAFs), tanto na organização, como na viabilização da dinâmica desses EES. Todas as possibilidades proporcionadas por essas articulações no campo coletivo viriam caracterizar a natureza plural da Economia Solidária (SILVA, 2016; FRANÇA FILHO e LAVILLE, 2006). Graças a essas articulações, segundo Silva (2016), os EES puderam ter acesso, tanto a serviços de assessoria, assistência ou capacitação técnica, seja com ações decisivas em momentos mais específicos ou como EAFs que seguiram como pontos de referência até a realidade atual. As EAFs se apresentam estruturadas, entre outras, como Organizações Não Governamentais - ONGs, sistema S (Sebrae, Senai, Senac), centrais sindicais, fóruns nacionais ou estaduais, instituições religiosas, universidades, incubadoras tecnológicas, órgãos ligados a governos (municipal, federal, estadual).

## *Sentido geral da Economia Solidária nos dias atuais*

Outro aspecto abordado nas novas reflexões a respeito da Economia Solidária no Brasil tem sido a importância de se avaliar os sentidos atribuídos aos EES por seus protagonistas nessa trajetória,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

no atual contexto em que vivem, levando-se em conta, não apenas as soluções para suas necessidades, como também suas aspirações ligadas a valores e expectativas (GAIGER e KUYVEN, 2019; GAIGER, 2013). Os dois sentidos -necessidades e aspirações- frutos de uma construção social durante esse tempo vivenciado na prática da Economia Solidária, acabam sendo modelados pela intersubjetividade individual desses protagonistas. De acordo com Gaiger e Kuyven (2019), as necessidades instigam estes protagonistas a ações mais imediatas, no entanto acalentadas pelas aspirações relativas a seus valores em relação ao que vem buscando realizar, como forças de propulsão. De acordo com o mapeamento realizado por esses autores junto aos EES do país, os principais desafios enfrentados têm sido interpretados por seus integrantes muito mais nos aspectos econômicos, ligados tanto à sua renda como do EES. Já o sentido da conquista tem se relacionado muito mais às suas aspirações em termos de valores e expectativas mantidas pelos mesmos. Mesmo que os EES tenham perdido o vigor, diante do desmonte da ação pública, os sentidos atribuídos pelos sujeitos que protagonizam os EES que seguem ativos, nem sempre revelam uma reação defensiva diante do desemprego (GAIGER e KUYVEN, 2020). Seus argumentos revelam, de modo geral, a compatibilização dos diversos papéis da Economia Solidária, seja o da resistência, da reparação ou compensação, como também de espaço propulsor de uma forma alternativa social ou econômica de empreender.

## *Associação como formato organizacional dos EES no Brasil*

Após realizar um balanço na trajetória dos empreendimentos solidários no Brasil até 2010, por meio do Sistema de Informações em Economia Solidária, Gaiger e Kuyven (2019) identificaram durante essa trajetória três modalidades de Empreendimentos Econômicos Solidários-ESS: cooperativas, associações e grupos informais. Em termos das motivações para sua criação, as associações se apresentaram como sendo aquelas que mais emergiram por meio de estímulos e apoio externos. Do ponto de vista estrutural, as associações também se mostraram menos estruturadas que as cooperativas e menos caóticas do que os grupos informais entre os ESS, apresentando-se sob:

...um formato incompleto para preencher todas as necessidades de uma empresa econômica, mas menos oneroso e sobretudo mais flexível para viabilizar determinadas atividades, adaptando-se à natureza cambiante e às vezes transitória dos arranjos socioproductivos da economia popular. (GAIGER e KUYVEN, 2019, p. 818)

Pode-se inferir por meio dessa abordagem, que as associações reuniram características mais ajustáveis às diversas situações e que poderiam ser implementadas por meios mais simplificados.

## *Mulheres protagonistas na Economia Solidária*

As mulheres têm exercido importante papel no protagonismo de iniciativas de Economia Solidária, em princípio, como alternativa de emprego ou fonte suplementar da renda familiar (SCHNEIDER, 2010). Mas os estudos da autora nessa trajetória da Economia Solidária brasileira permitiram vê-las nesse processo, como sujeitos de sua própria história, não somente em função da dominação masculina, mas, sobretudo na busca de sentido às suas experiências pessoais. Elas mostram-se



OBSERVADR





conscientes das dificuldades enfrentadas, mas com a sensação de que ainda podem controlar suas escolhas, em função do sentido atribuído a tais práticas.

## **Resultados e discussão dos dados da pesquisa**

### *Contextualização das origens da Associação Amor Peixe*

A Associação Amor-Peixe foi instituída em 2003, no mesmo ano da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) pelo Ministério do Trabalho. Em Mato Grosso do Sul, o Programa Estadual de Fomento à Economia Solidária - PEFES/MS acabou sendo criado somente em julho de 2005, pela Lei Nº 3.039, tendo o fomento aos empreendimentos solidários como um de seus objetivos. De acordo com os resultados do primeiro Mapeamento Nacional de Economia Solidária realizado em 2005-2007, segundo Ogando (2013), 52% das iniciativas de ESS surgiram no formato de associações. Mas o segundo Mapeamento ocorrido em 2009, verificou-se que dentre cerca de metade dos ESS buscados, alguns tinham deixado de existir, outros mudados de endereço ou deixando de atender os critérios da Economia Solidária. Geralmente se tratava de ESS apoiada por ONGs que haviam se retirado, o que levava os entrevistados a interpretarem o insucesso atribuído ao “fim do apoio”. As respostas se modificavam, no caso de grupos que já se encontravam organizados antes de estabelecerem o ESS. Entre aqueles que haviam iniciado mediante projetos construídos com o apoio externo, sem antes estarem devidamente organizados, a tendência era a de resumir suas práticas apenas ao que era proposto nele e junto dos apoiadores (OGANDO, 2013).

De acordo com a análise realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) 2016, a respeito dos dados obtidos do segundo Mapeamento Nacional de Economia Solidária junto ao Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES), havia 19.708 Empreendimentos Econômicos Solidários distribuídos nos municípios brasileiros, envolvendo 1.423. 631 pessoas associadas (43% do sexo feminino), sendo que 65,1% dos EES haviam sido criados entre 2000 a 2013. O formato em associação constituía a grande maioria dos EES (60%). Ainda que de maior simplicidade jurídica para ser utilizada, a associação era considerada mais limitada para se exercer determinadas atividades comerciais, a exemplo de não poder emitir nota fiscal (IPEA, 2016).

### *Origem e trajetória da Associação Amor-Peixe*

A origem e trajetória da Associação Amor Peixe até 2010 foi extraída do Relatório da WWF-Brasil sobre o projeto sobre esse EES, publicado em 2011. Segundo o documento, a Associação Amor Peixe surgiu num pequeno grupo de mulheres de pescadores de uma comunidade ribeirinha do Pantanal de Mato Grosso do Sul, no município de Corumbá/MS, Brasil, que viviam uma situação de pobreza extrema. A primeira articulação teria partido de 15 mulheres, ainda em 2001, interessadas em complementar a renda familiar, por meio da transformação em couro da pele do pescado até então destinada ao lixo, visando produzir artesanato. Buscaram o apoio da ONG *World Wildlife Found- WWF-Brasil* e de outras organizações para serem capacitadas para esse fim.

Essa iniciativa deu origem ao projeto “Reciclando Peixe” (WWF-Brasil, 2011). Por meio dele, participaram de oficinas de curtimento de pele de peixe, oferecidas pela WWF-Brasil, em parceria





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

com Senai/Sesi, e Sociedade Caritativa e Humanitária em 2001, e no ano seguinte com a participação do Centro Cultural, Embrapa Pantanal e a Fundação de Cultura de Corumbá. No mesmo ano de 2002, o Sebrae/ Senai e a Secretaria de Meio Ambiente de Corumbá ainda ofereceram um curso de aproveitamento de carne de peixe. Em 2003, com apoio da WWF-Brasil e Sebrae, as mulheres passaram a ser preparadas com cursos específicos para organizarem a associação e o estatuto, ano em que foi instituída oficialmente a Associação Amor-Peixe.

Durante esses três primeiros anos, o apoio da WWF-Brasil foi, sobretudo, no sentido de um suporte organizacional, abrangendo capacitação, auxílio na elaboração do projeto e documentação para obtenção de apoio externo, doação de valores para aquisição de matérias-primas, equipamentos, entre outras despesas, financiamento para viagens e eventos e feiras relacionadas ao empreendimento, assessoria e supervisão técnica. Além da ONG, a Associação continuou recebendo apoio de outras organizações, inclusive da Embrapa Pantanal, Sebrae, Sesi, universidades regionais, organizações religiosas e governamentais.

O grupo de mulheres da Associação Amor Peixe passou então, a se instalar na Casa do Artesão de Corumbá, em 2003, num espaço cedido pela Prefeitura, que faz parte do roteiro de turistas. Após aprovação de um projeto junto ao Fundo de Investimentos Culturais de Mato Grosso do Sul (FIC-MS), a Associação passou a contar com os primeiros equipamentos de trabalho. No entanto, conforme assinalado no Relatório da WWF-Brasil, nessa fase inicial, as ações ainda não eram coletivas. O artesanato ainda era produzido e comercializado individualmente e havia conflitos internos. A partir de 2004, a Associação começou a contar com renda regular que teria sofrido acréscimos. Conheceu um pico de crescimento até 2005. Em 2006, houve a premiação “Mulher Empreendedora”, oferecido pelo Sebrae, além do prêmio “Mulher Revelação” na categoria Trabalho Social, oportunizado pela Revista Cláudia. Porém, essas premiações atingiram apenas o trabalho de liderança da presidente, sem abranger as associadas. Com isso, a presidente acabou deixando o cargo, e seguiu carreira individual. O grupo ficou desestabilizado e se viu fragmentado.

A partir de 2007, a Associação Amor-Peixe, com ajuda da WWF-Brasil, se reestruturou, focalizando-se mais no desenvolvimento organizacional e num projeto de natureza coletiva, elaborado com o suporte de metodologias de gestão participativa e noções de comercialização e contabilidade. Buscou-se fortalecer o aprendizado que permitisse a incorporação das noções da economia solidária, espírito de cooperação entre as associadas, autogestão e desenvolvimento de produtos que não causassem a destruição progressiva do meio ambiente.

Esse processo permitiu o avanço da Associação, favorecendo maior inclusão de todas as associadas, atingindo, segundo a WWF-Brasil, uma curva de constante amadurecimento e conquista de autonomia, especialmente a partir de 2008, quando as associadas puderam obter ganhos com a produção de artesanato de couro de peixe, passando a diversificá-los e aprimorar o seu design. De acordo com o Relatório, a renda obtida chegara a fazer diferença na melhoria da qualidade de vida das associadas. Diante da produção crescente, não foi mais possível assegurar o regular abastecimento de peles de peixes capturados apenas no Pantanal. A associação passou a adquiri-la de criadouros de tilápia dentro do Estado, em Itaporã. Mais particularmente a partir de 2009, o trabalho realizado na Associação Amor Peixe ganhou visibilidade. As associadas eram convidadas a fazer palestras e participar de seminários, feiras e fóruns em vários municípios e em



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

nível nacional, além de terem conquistado um espaço de representação no Território de Pesca do Ministério de Desenvolvimento Agrário e no Fórum de Economia Solidária de Mato Grosso do Sul. Receberam mulheres do Timor Leste e da Bahia, para compartilhar o aprendizado.

Em 2010, a WWF-Brasil entendera que Associação Amor-Peixe tivesse atingido plena autonomia, motivo que a levou a estudar sua saída da situação de parceira, planejada para o ano de 2011. Segundo a mesma, as metas definidas e objetivos firmados já tinham sido alcançados.

## *Desafios de natureza econômica na percepção das integrantes da Associação Amor Peixe em 2018*

A pesquisa feita junto à Associação Amor Peixe, em 2018, no entanto, permitiu constatar uma situação diferenciada, que não revelava mais aquela de autonomia conquistada até 2010. Havia ocorrido redução significativa de integrantes, passando de 15 para 4 associadas, sendo que estas não faziam parte do grupo anterior. A desvinculação das anteriores associadas, segundo a presidente da Associação, havia ocorrido por diversos motivos. As novas associadas não haviam tido oportunidade de usufruir da capacitação anterior com apoio dos parceiros e nem mesmo de incorporar conhecimentos das associadas que as antecederam. Conforme informara a presidente da Associação, a condição de entrada para se tornar associada exigia apenas um estágio em torno de três meses. A faixa etária das associadas em 2018 estava entre 47 e 57 anos e uma delas com curso superior completo e todas com dependentes.

Na fala das associadas atuantes, os maiores desafios enfrentados eram de natureza econômica, confirmando o pressuposto teórico de Gaiger e Kuyven (2019), em relação aos sentidos atribuídos pelos protagonistas dos EES a esta dimensão, na solução para suas necessidades. Uma delas dizia respeito à dificuldade de se sustentar com a venda do artesanato produzido na Associação, inclusive menos valorizado no mercado do que anteriormente. Nas novas condições e diante do número reduzido de associadas, a produção acabara se tornando mais morosa. Apenas a presidente recebia uma remuneração pelo cargo administrativo exercido, mas as outras associadas precisavam recorrer a outras fontes de renda complementares e alternativas. Os outros desafios se referiam à estrutura e funcionamento do empreendimento. Entre as dificuldades materiais detectadas estavam a necessidade de reparos urgentes na estrutura física da edificação, na obtenção adequada de matéria-prima e de falta de variedade de aviamentos na região. Em relação ao funcionamento, as associadas se referiram à dificuldade de contar com mão-de-obra necessária no processo produtivo, ausência de capacitação técnica para o pessoal envolvido na melhoria da qualidade dos produtos artesanais. Sobretudo, se referiram à falta de apoio de parcerias para poder melhor conduzir o EES, não só para o processo de capacitação, como para dar maior visibilidade à Associação e seus produtos.

O uso sustentável dos recursos locais também estava sendo comprometido e significava mais um grande desafio a ser superado. A base para o artesanato na Associação Amor-Peixe é a pele do peixe que, no início era obtida na região e de diversas variedades, num processo de reaproveitamento. Segundo a presidente da Associação, houve uma tentativa de manter um grupo de mão de obra para retirar a pele do peixe, entre as esposas dos pescadores ribeirinhos do Pantanal. Entretanto, não houve continuidade em função da dificuldade encontrada por elas nesse



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

processo. A pele de peixe, portanto, estava sendo adquirida a preços, ainda que acessíveis, de produtores de tilápia de Campo Grande, capital do estado, situada há pouco mais de 400 quilômetros de Corumbá. Como essa pele chegava ainda cheia de gordura, exigia limpeza, tratamento químico e tingimento para ser utilizado nas peças, realizada numa área aberta da Casa do Artesão. O processo de curtimento do couro, segundo elas, também era moroso, envolvendo 15 etapas. A prática do uso sustentável de produtos naturais da região, segundo as associadas, também tinha sido alterada em relação ao urucum, utilizado anteriormente como corante do couro. Diante de reclamações dos clientes sobre o descoloramento das peças de artesanato com o passar do tempo, acabaram optando pelo tingimento com corantes processados industrialmente. O produto químico usado para tingir o couro passou a ser comprado do Rio Grande do Sul.

O couro estava sendo utilizado na fabricação de chinelos, porta documentos, carteiras, bolsas, chaveiros e bijuterias, brincos, entre outros. As peças produzidas artesanalmente permaneciam em exposição ao público na Casa do Artesão. Eventualmente, por meio de convites à Associação, as peças também estavam sendo expostas em feiras de artesanatos. O processo de inovação e melhoria do *design* das peças artesanais também ficara comprometido. No decorrer das entrevistas, foi possível perceber no espaço de venda, uma pequena variedade de modelos de peças em exposição, destacando ainda um nível de simplicidade na elaboração das mesmas.

## *Aspirações das mulheres da Associação Amor Peixe em 2018*

Num outro viés, foi possível verificar que, mesmo diante da dificuldade e desafios na sustentabilidade econômica das mulheres que permaneceram ou passaram a fazer parte da Associação Amor Peixe, sua continuidade se devia a valores e expectativas em relação à sua participação nesse EES. As forças de propulsão, nesse caso, conforme assinalaram GAIGER e KUYVEN (2019), seriam atribuídas aos sentidos construídos socialmente pelas mulheres sobre a Associação Amor-Peixe, durante essa trajetória, em função dos valores que a ela foram sendo atribuídos.

Isso pôde ser constatado, por meio da fala das associadas entrevistadas. Todas elas conheciam a trajetória da Associação e afirmaram se sentir valorizadas como participantes das práticas nela empreendidas. Afirmaram sentir satisfação pessoal diante do convívio com as outras associadas, num ambiente de solidariedade e de amizades construídas e fortalecidas. Entendiam que o processo coletivo de trabalho era gratificante. A maior motivação, segundo elas, vinha do fato de se sentirem valorizadas, incluídas e empoderadas nesse processo de participação de produção e comercialização oportunizado pela Associação, resultando num conhecimento propiciado pelo aprendizado interativo, que lhes dava muito orgulho. Essas percepções, conforme apontou Schneider (2010), ao se referir às mulheres que se comportam como sujeitos de sua própria história, mais do que fazer frente à dominação masculina, buscam dar sentido às suas experiências pessoais. A ressignificação pessoal tem sido uma forma de conquista de empoderamento.

A partir das entrevistas realizadas, obteve-se uma nuvem de frequência de palavras utilizadas pelas associadas, durante as entrevistas, mediante suporte do software *online world cloud*. Essas frequências puderam ajudar a dimensionar a importância de percepções que atribuíam sentido dado à Associação Amor Peixe, tanto em relação aos desafios a serem enfrentados, como as forças



OBSERVADR





propulsoras na continuação do projeto. Como se pode observar, as forças de frequência das palavras utilizadas foram principalmente em relação à associação, participantes e associadas, projeto, produção e produtos, peças. Em seguida, apareceram os termos capacitação, pessoal, couro, empoderamento, parceria, que se pode levar a deduzir sobre o nível de importância atribuída às parcerias aos processos de capacitação na obtenção do couro, no seu empoderamento. Observe-se que a questão da remuneração, inclusão, assim como gestão, comercialização, mercado, peixe, pele e qualidade apareceram em terceiro plano.

**Figura 1** Nuvem de palavras mais utilizadas pelas participantes da pesquisa.



Fonte: elaboração das autoras (2018).

Além de não contarem mais com as ações públicas de apoio à Economia Solidária, verificou-se que, a Associação Amor Peixe também não mantinha mais articulação com as Entidades de Apoio e Fomento (EAFs). Conforme se pôde verificar entre as palavras de maior frequência ditas pelas associadas, tais como região, parceria, capacitação, aprendizagem, técnica induzem a refletir a respeito da importância do papel exercido anteriormente, não só pelas políticas públicas como pelas EAFs no contexto de manifestação da Associação Amor Peixe.

### Considerações finais

A avaliação da trajetória da iniciativa das mulheres da comunidade ribeirinha do Pantanal de Mato Grosso do Sul, na construção da Associação Amor-Peixe, permitiu constatar o importante papel exercido na fase inicial, não só pela organização das próprias mulheres sob liderança de uma delas, como do apoio obtido logo em seguida, de EAFs e de políticas públicas. Foi possível verificar nas suas origens e trajetória entre 2003-2010, o sucesso obtido pela Associação Amor Peixe, na constituição de um “campo de Economia Solidária”, como sua força indutora e propulsora de seu desenvolvimento. Verificou-se nesse período, o fortalecimento, tanto das relações internas da Associação Amor Peixe, como das articulações mantidas com seu ambiente externo de indução,



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

num contexto de políticas públicas favoráveis. Neste aspecto, a WWF-Brasil exerceu papel fundamental, seja para a organização e institucionalização da ONG, como para a capacitação técnica das associadas, nesse caso com apoio de outras EAFs. Essa ONG também exerceu papel importante na articulação dos contatos da Associação com eventos e organizações externas ao contexto local. Entre outras EAFs, o sistema S, em particular o Sebrae, além de capacitação, contribuiu com a divulgação da Associação, ao incluir a liderança da fase inicial para concorrer e ganhar o prêmio de “Mulher Empreendedora” e artigo na Revista Claudia como “Mulher Revelação na categoria Trabalho Social.

Por outro lado, pôde-se constatar, por meio da pesquisa realizada em 2018, que a retirada da WWF-Brasil e de outras EAFs, incluindo o desmonte das políticas públicas de apoio à Economia Solidária dos últimos anos, comprometeram a continuidade desse processo bem-sucedido de 2003 a 2010. Através da interpretação das percepções das associadas que conduziam a Associação Amor Peixe em 2018, em relação aos sentidos que atribuem a esse EES, foi possível deduzir o papel propulsor que ainda exercem as aspirações intersubjetivas construídas nesse processo, para a continuidade do EES, mesmo diante de importantes desafios a serem enfrentados, econômicos e ambientais. Também se pôde verificar por meio dessas aspirações femininas, que elas buscam, por meio dessas perspectivas de longo prazo, sobretudo continuar dando sentido às suas experiências pessoais.

Em realidade, a grande questão ainda a ser respondida em próximas pesquisas, seria a capacidade de sobrevivência desse EES, na atual complexidade do tecido social e de uma associação conduzida por mulheres que ainda permanecem em condição de vulnerabilidade, em continuar agindo num processo mais isolado, sem se articular externamente com EAFs, num campo de Economia Solidária.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho e do Emprego. **Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005**. Brasília: MTE/SENAES, 2006.

BUTSTRAEN, L. ; MENET, W. ; CABRESPRINES, J. C. **Code de l'économie sociale et solidaire en France**. Bruxelas: Larcier, 2012.

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. **Economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

CRUZ, L. A.; CAVALCANTE, L. M. A.; PESSOA, S. C. 2013. **Economia Solidária e gênero no processo de construção da cidadania**. In: Congresso ALAS, 29, Santiago, 2013. Anais. p. 1-13.

DINIZ, S. **Economia Popular e Economia Social Solidária: do precário ao plural**. In XVII ENANPUR: Desenvolvimento, crise e resistência: quais os caminhos do planejamento urbano e regional? São Paulo, 2017.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

FERRARINI, A. V.; VERONESE, M. V. **Piracema**: uma metáfora para o microempreendedorismo associativo no Brasil. *Outra Economia* (vol.4), N. 7, p.131-152, segundo semestre de 2010.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Boas práticas em economia solidária no Brasil**. Brasília: FBES, 2016.

GAIGER, L. **A economia solidária diante do modo de produção capitalista**. Caderno CRH, Salvador, v. 16, n. 39, p. 181-211, 2003.

GAIGER, L e KUYVEN, P. **Dimensões e tendências da economia solidária no Brasil**. *Revista Sociedade e Estado*, (Vol. 34), N. 3, p. 811-833, setembro/dezembro 2019. DOI: 10.1590/s0102-6992-201934030008.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Os novos dados do mapeamento de Economia Solidária no Brasil: nota metodológica e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos**, relatório de pesquisa. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/161026\\_relatorio\\_pesquisa\\_novos\\_dados\\_mapeamento\\_economia\\_solidaria\\_brasil.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/161026_relatorio_pesquisa_novos_dados_mapeamento_economia_solidaria_brasil.pdf) Acesso em: 09 set 2018.

LECHAT, N. M. P. **As raízes históricas da economia solidária e seu aparecimento no Brasil**. Campinas, 2002.

LE POULENNEC, M. **Vivre ensemble**: une utopie nécessaire. Paris: Riveneuve, 2014.

LIPIETZ, A. **Pour le tiers secteur**. L'économie sociale et solidaire : pourquoi, comment ? Paris: La Decouverte/ La Documentation Française, 2001.

MANCE, Euclides André. **A Revolução das Redes Colaboração Solidárias**. Encontro Internacional de Economias Salesianas, Sevilha, 2005.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORAIS, E.E; LANZA, F; SANTOS, L. M.L; PELANDA, S.S. **Propriedades coletivas, cooperativismo e economia solidária no Brasil**. *Serv. Soc. Soc.*[online]. 2011, n.105, pp.67-88.

OGANDO, C. B. **As Fronteiras da Economia Solidária**: uma análise a partir do Mapeamento Nacional. IHU Ideais, São Leopoldo, 2013.

OLIVEIRA, N. S. M. N.; NASCIMENTO, T. P.; CARVALHO, E. S.; SCHMIDT, C. M. **Cooperação e empoderamento feminino: o caso da COOPERAGRA e da AMANA, no Paraná**. In: 55º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Rural - SOBER, 2017, Santa Maria - RS. Anais do 55º SOBER, 2017.

SCHNEIDER, E. C. **As potencialidades da economia solidária na redução das desigualdades de gênero.** Protestantismo em Revista, (vol.23), p.11-20, setembro-dezembro de 2010.

SILVA, S. P. **Entidades de apoio e fomento à economia solidária no Brasil:** uma análise exploratória. Mercado de Trabalho, n. 61, p.107-116, outubro de 2016.

SIMON, V. S. P.; BOEIRA, Sérgio Luís. **Economia social e solidária e empoderamento feminino.** Revista Ciências Sociais Unisinos, v. 53, p. 532-542, 2017.

SINGER, P. **Introdução a Economia Solidária.** São Paulo: Contexto, 2002.

YUNUS NEGÓCIOS SOCIAIS BRASIL. **Negócios Sociais.** 2016. Disponível em:  
<http://www.yunusnegociossociais.com/o-que-sonnegcios-sociais>. Acesso em: 05 jun. 2018.

WORLD WILDLIFE FOUND. **Amor-Peixe: modelo de desenvolvimento Sustentável.** Brasília: WWF- Brasil; 2011.



OBSERVADR





**ST7 – COOPERATIVISMO, ECONOMIA COLABORATIVA E DESENVOLVIMENTO**

**MULHERES, COOPERATIVISMO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL:  
CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

**WOMEN, COOPERATIVISM AND REGIONAL DEVELOPMENT: INITIAL  
CONSIDERATIONS**

Daniela Fonseca da SILVA<sup>1</sup>, Anelise Graciele RAMBO<sup>2</sup>

**Resumo:** Este trabalho traz reflexões em torno de três temáticas que emergem com mais força em momentos de crises político-econômicas. Trata-se do cooperativismo, questões de gênero e desenvolvimento regional. O cooperativismo, embora esteja presente na história moderna desde 1844, quando da criação da *Rochdale Society of Equitable Pionneers*, na Inglaterra, comumente é retomado em momentos de crise. Ao mesmo tempo, observa-se uma (re)emergência das questões de gênero. Iniciativas da Organização das Nações Unidas podem ser citadas, como o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher, a ONU Mulheres, em 2010, e o movimento *HeForShe*, campanha global para envolver homens e meninos na remoção de barreiras sociais e culturais que impedem as mulheres de atingir seu potencial. Durante o período de pandemia, campanhas como a Máscara Roxa, do Ministério Público do Rio Grande do Sul, que prevê possibilidades de denúncia de violência doméstica, reforçam a importância do tema. A discussão de gênero, aos poucos, ganha espaço dentro do cooperativismo. Em 2019, na Conferência Internacional da Aliança Cooperativa Internacional, o Comitê de Igualdade de Gênero promoveu um seminário destacando ações das mulheres com base na doutrina cooperativista. Ademais, Amartya Sen (2010) afirma que nada atualmente é tão importante na economia política do desenvolvimento quanto um reconhecimento adequado da participação e da liderança política, econômica e social das mulheres. Portanto, objetiva-se neste trabalho discorrer sobre o papel do cooperativismo para a remoção de fontes de privação de liberdade das mulheres e a consequente contribuição para a promoção de processos de desenvolvimento regional.

**Palavras-chave:** Gênero. Cooperativismo. Desenvolvimento regional.

**Abstract:** This work brings reflections about three thematic that emerge with more strength in times of political-economic crisis. They are cooperativism, gender and regional development. Although the cooperativism is present in modern history since 1844, in the creation of *Rochdale Society of Equitable Pionneers*, in England, usually it rises in crisis moments. At same time, it is observed a (re)emergency about gender. Initiatives of United Nations can be mentioned, as the United Nation Development Fund for Women, the UN Women, in 2010, and the movement *HeForShe*, a global campaign to involve men and boys in the removal of social and cultural limits that restrain women to achieve their potential. During the pandemic period, campaigns as the Purple Mask, of Ministério Público do Rio Grande do Sul that forecasts possibilities of complaint

<sup>1</sup> Aluna do PPGDREDES/UFRGS. E-mail: [danielafonss@gmail.com](mailto:danielafonss@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Desenvolvimento Rural (UFRGS), Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: [ane\\_rambo@yahoo.com.br](mailto:ane_rambo@yahoo.com.br)





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

of domestic violence; reinforce the importance of the theme. The discussion about gender, slowly, conquers space in the cooperativism. In 2019, the International Conference of International Cooperative Alliance, the Gender Equality Committee promoted an event emphasizing actions of women based in cooperative doctrine. Amartya Sen (2010) affirms that nothing currently is so important in political economy of development than the proper acknowledgment of participation and political, economic and social leadership of women. Thus, this article has the objective of discourse about the role of cooperativism for the removal of sources of privation of freedom of women and the consequent contribution to promotion of processes of regional development.

**Keywords:** Gender. Cooperativism. Regional development.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho é um primeiro esforço no sentido de trazer reflexões em torno de três temáticas que emergem com mais força em momentos de crises político-econômicas. Trata-se do cooperativismo, questões de gênero e desenvolvimento regional.

No que se refere ao cooperativismo, para Bialoskorki Neto (2001), o marco fundamental foi a criação da *Rochdale Society of Equitable Pionneers*, na Inglaterra em 1844, uma cooperativa de consumo organizada por tecelões de Rochdale. No Brasil, a primeira cooperativa a surgir, também foi de consumo, a qual fora criada em Limeira, São Paulo no ano de 1891 (SCHNEIDER; KONZEN, 2001). Entretanto, o cooperativismo passa a se desenvolver sob o pioneirismo do Pe. Theodor Amstad, promovendo o desenvolvimento das cooperativas de crédito e Giuseppe Stefano Paternó, multiplicando as cooperativas agropecuárias.

No início dos anos 1930, ressurgia o cooperativismo, novamente como uma reação dos pequenos produtores coloniais às condições de descapitalização e aos problemas que vinham enfrentando, agravados pelas transformações e as crises do capitalismo da época. A ameaça que a globalização representa para os micro, pequenos e médios empreendimentos nacionais é, ao mesmo tempo, a grande chance para o cooperativismo, que é, neste momento, uma das principais alternativas à disposição do micro, pequeno e médio empreendimento, não só para viabilizar-se economicamente, como também para enfrentar o mercado com qualidade e para ter respeitada sua presença, graças a união das pequenas forças que o cooperativismo consegue realizar (SCHNEIDER; KONZEN 2001).

Outra questão que vem sendo discutida nos últimos anos e que tem ganho visibilidade durante a pandemia do Covid-19, se refere às desigualdades de gênero. Na escala global, pode-se citar iniciativas da Organização das Nações Unidas (ONU) como a ONU Mulheres criada em 2010, a partir da fusão de quatro organizações da ONU: a Divisão da ONU pelo Avanço das Mulheres, o Instituto Internacional de Pesquisa e Treinamento pelo Avanço das Mulheres, o Escritório da Assessora Especial para Questões de Gênero e o Avanço das Mulheres, e o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres. A ONU Mulheres defende a participação equitativa das mulheres em todos os aspectos da vida e enfoca cinco áreas prioritárias: (1)



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

umentar a liderança e a participação das mulheres; (2) eliminar a violência contra as mulheres e meninas; (3) engajar as mulheres em todos os aspectos dos processos de paz e segurança; (4) aprimorar o empoderamento econômico das mulheres; (5) colocar a igualdade de gênero no centro do planejamento e dos orçamentos de desenvolvimento nacional.

Cabe mencionar o Movimento *ElesPorElas (HeForShe)*, criado em 2014, pela ONU Mulheres, que consiste num esforço global para envolver homens e meninos na remoção das barreiras sociais e culturais que impedem as mulheres de atingir seu potencial, e ajudar homens e mulheres a modelarem uma nova sociedade. O movimento reconhece papel de homens e meninos como parceiros dos direitos das mulheres e detentores de necessidades próprias baseadas na obtenção deste equilíbrio. Desde sua criação, homens de todo o mundo, incluindo Chefes de Estado, CEOs e celebridades globais vem assumindo um compromisso com a igualdade de gênero.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) também abarcam essa discussão, especialmente no Objetivo 5. Igualdade de Gênero: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

Porém, nem estas ações ao nível global foram suficientes para evitar que durante a pandemia fossem necessárias ações para reduzir a violência doméstica contra a mulher no Brasil. Campanhas como a Máscara Roxa, do Ministério Público do Rio Grande do Sul, que prevê possibilidades de denúncia de violência doméstica, foram criadas para que as mulheres pudessem denunciar agressores.

Por sua vez, a discussão de gênero, aos poucos, ganha espaço dentro do cooperativismo. Em 2019, na Conferência Internacional da Aliança Cooperativa Internacional, o Comitê de Igualdade de Gênero promoveu um seminário destacando ações das mulheres com base na doutrina cooperativista. Ademais, Amartya Sen (2010) afirma que nada atualmente é tão importante na economia política do desenvolvimento quanto um reconhecimento adequado da participação e da liderança política, econômica e social das mulheres.

Este trabalho, metodologicamente está sustentado em um estudo de cunho bibliográfico e documental, exploratório. Para alcançar seu objetivo, está organizado em cinco seções, além desta introdução. Na primeira trata-se do cooperativismo e como este tem contribuído ao desenvolvimento regional e abordado as questões de gênero. Em seguida, discute-se especificamente elementos relacionados à desigualdade de gênero no Brasil, com base em dados da PNAD. Na sequência, são apresentados os conceitos de desenvolvimento e desenvolvimento regional, debatendo-se, além de elementos inerentes aos mesmos, o lugar da mulher nestes processos. Por fim constam as considerações finais e bibliografias consultadas.

## **Cooperativismo, desenvolvimento regional e mulheres: quais relações?**

A organização de uma cooperativa pode ser compreendida como uma resposta dos atores locais/regionais aos entraves oriundos de uma economia cada vez mais competitiva e globalizada. Segundo Panzutti (2002), a cooperativa é uma forma específica de organização da sociedade civil que, segundo a Teoria de Münster não exclui o interesse pessoal, nem a concorrência. A contrário,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

permitem aos fracos desenvolverem-se dentro da economia competitiva. Além disso, os associados buscam satisfazer seus interesses pessoais através de cooperativas quando verificam que a ação solidária é mais vantajosa que a ação individual.

Embora, ainda não esteja disponível uma teoria do cooperativismo substancial que permita análises profundas, sabe-se que o cooperativismo se cerca de seus princípios e valores e, esses guiam as práticas cooperativistas ao redor do mundo. Nas palavras de Chayanov (2017), “tudo o que temos para o momento é uma ideologia cooperativa, ao invés de uma teoria cooperativa” (CHAYANOV, 2017, p. 50).

Essa ideologia cooperativa, como denomina Chayanov (2017), é baseada em sete princípios, que representam as linhas orientadoras por meio das quais as cooperativas levam à prática os seus valores, além de regular e orientar os integrantes do sistema. São eles: Adesão livre e voluntária; Gestão democrática; Participação econômica; Autonomia e independência; Educação, formação e informação; Cooperação entre cooperativas e Preocupação com a comunidade. Amartya Sen (2010) em dado momento, destaca que o desenvolvimento sustentado no cooperativismo estabelece um processo de expansão das liberdades coletivas da humanidade, pois seus princípios e mecanismos socioeconômicos e institucionais tem como consequência direta a melhora das condições de vida e redução dos índices de pobreza.

O Cooperativismo no Rio Grande do Sul possui a sua organização coordenada pela Organização Cooperativa do Estado do Rio Grande do Sul (OCERGS), vinculada à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e também a Aliança Cooperativa Internacional (ACI). Porém, existem inúmeras outras cooperativas, não menos importantes, que optam por não se vincular a instituição, o que dificulta o acesso a seus dados e informações.

Segundo o Sistema OCERGS SESCOOP/RS, através da publicação “Expressão do Cooperativismo Gaúcho 2019”, havia, em 2018, 2,9 milhões de cooperativas presentes em 156 países, reunindo 1,2 bilhão de associados e 27,2 milhões empregos. No Brasil, foram registradas 6,8 mil cooperativas, 14,2 milhões de associados e 398 mil empregos gerados. Já no Rio Grande do Sul, havia 437 cooperativas, 2,9 milhões de associados e 63,8 mil empregos. Das cooperativas do Estado, 78% estão vinculadas aos ramos agropecuário, crédito, transporte e saúde, porcentagem que se mantém estável nos dados de 2019.

Em 2020, a edição do mesmo documento – Expressão do Cooperativismo Gaúcho 2020 - baseada nos dados de 2019, evidencia a ação positiva do cooperativismo no Rio Grande do Sul. São 444 cooperativas, 2,97 milhões de associados e 64,6 mil empregados. O dado mais significativo e que, conseqüentemente, permite reflexões é o aumento do número de empregos. Houve um acréscimo de 800 empregos formais. Enquanto as estatísticas divulgam índices de desemprego cada vez maiores, além da crescente informalidade, o cooperativismo gaúcho mostrou ampliação de empregos, uma condição fundamental para garantir dignidade das pessoas. É possível observar que a média salarial também se mostrou crescente nos dois anos em questão. O quadro a seguir sistematiza os dados mencionados:



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## Quadro 01: A associados, empregados e média salarial nas Cooperativas vinculadas à OCERGS – 2019/2020.

Variáveis	2019 (Ano-base 2018)	2020 (Ano-base 2019)
Nº de associados	2,9 milhões	2,97 milhões
Nº de empregados	63,8 mil	64,6 mil
Média salarial	R\$ 2.178,53	R\$ 2.461,60

Fonte: OCERGS SESCOOP/RS. Relatório Expressão do Cooperativismo Gaúcho. Organização própria.

Além dos dados destacados, o documento enfatiza ainda que duas dimensões do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), do ano de 2015, quais sejam, renda e educação, mostram melhores resultados nos municípios com cooperativas do que naqueles sem essas organizações. Ademais, os municípios sem cooperativas também mostram números inferiores à média estadual no que se refere a estas dimensões. Estes importantes resultados instigam pesquisas para verificar em que medida e como a existência de cooperativas nos municípios contribui diretamente para tal resultado.

Outros estudos apontam para o papel do cooperativismo no desenvolvimento regional. Büttenbender *et al.* (2020) verificaram que em períodos de desenvolvimento menos acelerado nas Missões e Noroeste do Rio Grande do Sul, as cooperativas foram referência na sustentação econômica da região e de justificativa de fixação dos empreendedores em suas atividades produtivas, destacando-se a produção primária. Corroboram a afirmação de outros autores reforçando que o cooperativismo, ao mesmo tempo em que busca o aprimoramento econômico, social e cultural do ser humano, agrega melhoras nas escalas de poder, transversalidade das políticas públicas com participação da população, auxílio e cooperação das instituições, cooperativas e associações, o fortalecimento das lideranças do território, e o aumento da liberdade e do capital social nas regiões.

Canquerino e Bertolini (2019), ao realizar um estudo bibliográfico<sup>i</sup>, observaram que o cooperativismo representa uma alternativa de promoção do desenvolvimento local indo de encontro ao atual modelo de desenvolvimento, considerado hoje como insustentável. Isso pois, a cooperativa é uma organização que adota práticas e preocupações com a sustentabilidade como a própria evolução dos cooperados nas dimensões econômicas, por meio a disponibilidade e acesso ao mercado, tanto para comercialização, como para o consumo e sob os aspectos sociais, podendo ser destacada a inclusão social dos membros. No que tange os aspectos ambientais verificaram os autores que os mesmos são abordados intrinsecamente, mas havia poucos relatos a respeito destas práticas nestes estudos.

Páez (2018) considera que o desenvolvimento local e cooperativismo constituem campos do conhecimento em constante atualização e debate. Ambas as abordagens apontam para uma desconcentração econômica e territorial, favorecendo um modelo de desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo, em oposição à geração de enclaves territoriais, que reforçam as desigualdades socioeconômicas e espaciais.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Santos *et al.* (2020) ao analisar a política estadual de apoio ao cooperativismo no Tocantins, sublinham que a aplicação de um modelo de gerenciamento cooperativista pautado na efetiva participação dos cooperados, pode-se tornar em um elemento de fundamental importância para a disseminação da cultura do desenvolvimento regional endógeno, pensado pelos próprios atores locais. E apontam que uma gestão democrática, deve garantir a participação ativa e direta de homens e mulheres associados no planejamento e gestão da cooperativa. Contudo, a atuação e reconhecimento do papel das mulheres no cooperativismo parece ainda em estágio inicial, começando a ser discutido recentemente.

Assim, cabe mencionar que a Aliança Cooperativa Internacional demonstra, nos últimos anos, uma preocupação com a promoção da igualdade de gênero que se consolida na constituição do Comitê de Diversidade de Gênero (*The Gender Equality Committee of the International Cooperative Alliance – ICA-GEC*). O Comitê promove trocas de experiências com o objetivo acrescentar ao movimento cooperativista uma visão baseada em igualdade, solidariedade, democracia e desenvolvimento. Em 2019, na Conferência Internacional da Aliança Cooperativa Internacional, o Comitê de Igualdade de Gênero promoveu um seminário no qual destacou casos que têm obtido grande repercussão em alguns países e contribuído para a transformação de realidades de modo efetivo através da promoção de ações das mulheres com base na doutrina cooperativista.

A atuação e protagonismo das mulheres no cooperativismo também podem ser verificadas em um projeto, criado em 2016, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo do Rio Grande do Sul, o SESCOOP/RS, denominado Histórias reais do Cooperativismo<sup>ii</sup>, que está na sua quarta temporada. As narrativas dos cooperados mencionam as suas experiências como associados, bem como a importância da cooperativa na sua qualidade de vida e as oportunidades que têm acesso. Das 22 narrativas divulgadas, 10 são representadas por mulheres e 14 por homens. Essa é a proporção mais igualitária percebida até o presente momento nesses elementos de gênero analisados em torno do cooperativismo.

A representatividade das mulheres é marcante nas histórias apresentadas. Destaca-se a recorrência da afirmação que a cooperativa proporciona espaços de conquista das liberdades, seja através de facilidades econômicas, oportunidade social ou liberdade de participação. As atividades que as mulheres desempenham nas cooperativas são variadas, desde associadas até gerentes de agência, zeladoria, presidente e conselheira das cooperativas.

Nos depoimentos, algumas temáticas são recorrentes, apesar da particularidade da experiência de cada uma das 10 mulheres na sua interação com a cooperativa. Destacam-se a menção sobre influência familiar, seja como apoio ou como exemplo da atuação cooperativistas – sendo essa considerada fundamental para alcançar os objetivos pessoais. As narrativas reforçam a pertinência da formação profissional ou a oportunidade que o sistema cooperativo promove através de cursos de qualificação, vinculados ao princípio cooperativista Educação, Formação e Informação<sup>iii</sup>.

Em cinco narrativas, os filhos são mencionados. Quatro delas enfatizam que a relação com a cooperativa beneficiou tanto o cuidado quanto a ampliação de condição social benéfica aos filhos. Uma associada destaca que o acesso à internet no campo promoveu bem-estar aos seus filhos, que sendo estudantes na cidade, podem se beneficiar dessa tecnologia quando estão na residência dos



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

país, uma comodidade disponível em razão da cooperativa. Já outra associada informa que a relação com os colaboradores é o diferencial. O ambiente que prima pela qualidade de vida e a valorização das pessoas foi o destaque da narrativa que indicou a necessidade de cuidados com os filhos e que essa condição não se tornou empecilho as atividades realizadas. Essa é uma situação bastante distinta do que comumente ocorre em outras empresas e organizações, onde, inclusive, após a licença maternidade muitas mulheres não se surpreendem com suas demissões.

A temática de gênero foi abordada por três mulheres. Elas ocupam cargos de presidente da cooperativa, conselheira e presidente de condomínio. Ambas percebem que não é algo comum, recorrente nos espaços em que circulam. Ressaltaram que as atividades exigem responsabilidade e comprometimento e consideram que é necessária a participação nesse “mundo masculino”. Ressaltam que a cooperativa oferece essa oportunidade e que se sentem realizadas em participar de espaços de decisão.

Na revista Rio Grande Cooperativo, também uma produção do SESCOOP/RS, é possível observar a participação das mulheres, seja como associadas ou como colaboradoras da organização. Porém, a participação feminina possui uma representatividade consideravelmente menor em relação aos homens<sup>iv</sup>. Para melhor analisar a temática, foram selecionadas três edições dessa revista, nº 16, 17 e 18 referentes a 2019/01, 2019/02 e 2020/01. Das 45 declarações/depoimentos, distribuídas nas três edições, apenas oito delas são de mulheres.

A desproporcionalidade dessa participação tem um contraponto. Na seção entrevistas observa-se maior equilíbrio, uma vez que dos 4 entrevistados (nº. 16 e 18 – 1 entrevista em cada edição, nº 17 – 2 entrevistas), duas delas são dadas por mulheres. A edição nº. 16 conta com a entrevista de uma gerente de planejamento que avalia “o espaço e as oportunidades de inserção das mulheres em cargos de liderança no cooperativismo”. A entrevistada afirma que apesar de perceber avanços na participação feminina, ainda é preciso avançar. Sua afirmação tem por base um olhar sobre a composição dos Conselhos: “quando olhamos, por exemplo, a composição dos Conselhos de Administração e os cargos de alta liderança nas cooperativas, a participação das mulheres ainda é pequena” (TOPOLSKY, 2019, p. 7).

A entrevista na edição nº 17 destaca a participação das mulheres no cenário cooperativista uruguaio. A entrevistada atua no Centro Cooperativista Uruguaio há mais de 20 anos e também é presidente da Confederação Uruguaia de Cooperativas desde 2014. Afirma em sua entrevista que

Não se visualiza um número importante de mulheres nos órgãos de direção cooperativos e acredito que isso desacelerou algumas cotas de desenvolvimento do sistema cooperativo, porque se déssemos maior importância nessa liderança feminina, cumpriríamos muito mais com nossos princípios e valores (FERNÁNDEZ, 2019, p.26).

Na percepção da presidente da Cooperativa de Las Americas, a capacitação profissional possibilitou que as mulheres rompessem preconceitos e se vissem com condições de liderar nesses espaços. Percebe-se que mesmo com a devida formação profissional, algumas mulheres ainda se sentiam (ou sentem) sem condições de exercer funções de liderança ou ocupar cargos de maior responsabilidade. Essa situação deve ser levada em consideração, em especial, por possibilitar



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

cumprir com maior eficiência os objetivos do cooperativismo bem como difundir seus valores e princípios.

As manifestações expressas nos depoimentos demonstram que a representatividade das mulheres ainda é reduzida. Talvez pelo fato de que nas cooperativas ainda temos uma maior presença masculina nos cargos de direção, seja na presidência ou nos conselhos administrativos e fiscais, bem como na chefia de setores. Alexandra Wilson (SESCOOP/RS, 2019) considera que o caráter conservador das cooperativas pode ser o aspecto que permite que elas se modifiquem com menor celeridade, visto que pelo processo decisório ser democrático exige mais tempo para a sua deliberação. Enquanto empresas sofrem uma pressão da sociedade, por exemplo, para diversificar os seus conselhos com maior participação de mulheres, as cooperativas podem ter dificuldades de realizar a mesma mudança. Sendo assim, a seguir serão abordadas algumas questões de gênero que envolvem a atuação das mulheres.

## **Reflexões sobre gênero para pensar sobre o desenvolvimento regional**

Os papéis atribuídos a mulheres e à homens não são naturais ou biológicas, mas sim construídos de acordo com as necessidades socioeconômicas de cada sociedade (Pedro; Guedes, 2010). Os autores, reportando-se a Grisci (1994) e Safiotti (1988), enfatizam que na sociedade patriarcal, alicerçada na propriedade privada, a família e a superioridade masculina, além da natureza feminina que possibilita a reprodução, transformaram as mulheres em elementos de exploração e opressão. Esta sociedade delimita com bastante precisão, os campos em que pode operar a mulher.

Histórica e culturalmente, às mulheres são atribuídas práticas e rotinas relativas à vida doméstica. Apesar de uma carga ser densa e exaustiva, essas práticas representam um trabalho não remunerado, o que reduz a capacidade econômica das mulheres, resultando em uma recorrente dependência financeira. Apesar da conquista de direitos, como acesso ao estudo, ao trabalho, ao voto, dentre outros, essas atividades ainda permanecem como uma “obrigação” das mulheres, de modo geral.

Práticas como a criação dos filhos, o preparo das refeições, a limpeza e organização da casa representam algumas das exigências de desempenho que pesam sobre as mulheres. Essas atribuições, que são socialmente construídas e repousam sobre as mulheres, reduzem as suas atuações sociais e políticas. As mulheres têm dificuldade de encontrar tempo para fazer política, enquanto continuam aprisionadas a toda sorte de deveres domésticos e familiares (TIBURI, 2018).

O isolamento social provocado pela COVID-19 tem permitido uma reavaliação das tarefas domésticas. O que antes, em geral, era tido como uma rotina simples, fácil e menos importante, ou mesmo, invisível, tem ganhado nuances de protagonismo. Pelo menos, intensificam-se as discussões em relação ao trabalho doméstico não remunerado, visto que nas atuais condições ele é considerado fundamental para o bem-estar de parte considerável da população que tem passado maior parte do tempo em casa, em isolamento.

Porém, uma maior carga de afazeres domésticos tende a recair justamente sobre a mulher neste período de pandemia, uma vez que a desigualdade de gênero no trabalho doméstico no Brasil tem



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

aumentado, apontam dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em 2019, as mulheres dedicavam 21,4 horas semanais e os homens, 11,0 horas. Ou seja, a mulher dedica 10,4 horas a mais que o homem aos afazeres domésticos ou ao cuidado de pessoas. De 2016 para 2019, essa diferença entre as médias masculina e feminina aumentou de 9,9 para 10,4 horas semanais. O número de pessoas, com 14 anos ou mais de idade, que realizaram afazeres domésticos em 2019 alcançou 146,7 milhões, o equivalente a 85,7% desta população. O percentual de mulheres que realizam esses afazeres alcança 92,1%, bem superior aos homens, que representam 78,6% (IBGE, 2020).

Especificamente no que se refere a produtividade acadêmica brasileira durante a pandemia, levantamento realizado pelo Movimento *Parent in Science*<sup>v</sup> durante o isolamento social relativo à Covid-19, verificou que mulheres negras (com ou sem filhos) e mulheres brancas com filhos (principalmente com idade até 12 anos) foram os grupos cuja produtividade acadêmica foi mais afetada pela pandemia, sobretudo para submissões de artigos científicos. Os resultados do levantamento indicam a necessidade de fortalecimento da discussão sobre gênero, raça e maternidade como fatores contribuintes para a sub-representação feminina na ciência.

A remuneração do trabalho entre homens e mulheres no Brasil também retrata a acentuada desigualdade de gênero. A divulgação especial Mulheres no Mercado de Trabalho da PNAD de 2018, demonstra que o rendimento médio habitual de todos os trabalhos de mulheres ocupadas, de 25 a 49 anos de idade, representa 79,5% em relação ao dos homens. Quando se leva em consideração a faixa etária de 40 a 49 anos, este índice cai para 74,9% (IBGE, 2019).

Outro dado que demanda análises se refere a jornada de trabalho remunerada. Em 2018, as mulheres, entre 25 e 49 anos, exerciam cerca de 4,8 horas semanais de trabalho remunerado a menos que os homens. No de grupo de 40 a 49 anos, a diferença chega a 5,4 horas (IBGE, 2019). Vale ressaltar que a PNAD de 2019, apontou que a soma do trabalho remunerado com o da casa feminino é maior em três horas à jornada masculina (IBGE, 2020).

Essa realidade paradoxal, parece também repercutir no âmbito do cooperativismo, no qual se visualiza um baixo número de mulheres ocupando cargos de direção, atuando nos conselhos e chefiando setores. A carga de afazeres domésticos e cuidados com pessoas parece reverberar nas atividades externas – trabalho, liderança comunitária, ação social, dentre outros. Sendo assim, após a conquista de direitos básicos, considera-se que as questões de gênero reemergem, uma vez que novos desafios estão postos para a autonomia, empoderamento e o respeito a alteridade da mulher.

Reforçam Pedro e Guedes (2010) que a luta das mulheres está na libertação das amarras de um senso moral construído pela cultura machista, cristalizada durante séculos. Não é apenas pela igualdade econômica e política que as mulheres conquistam seu espaço, mas pela luta na construção de uma sociedade livre de relações preconceituosas e discriminações. Trata-se de uma luta pela liberdade, para além da equiparação de direitos, e pelo respeito à alteridade. Liberdade e alteridade são elementos entendidos como inerentes ao desenvolvimento. E por isso, a seguir são trazidas discussões que reforçam tal pressuposto.



OBSERVADR







## **Do desenvolvimento ao desenvolvimento regional: onde está a mulher nesse debate?**

Conceitualmente, não há distinção entre desenvolvimento de uma nação ou desenvolvimento de uma região. No entanto as explicações para um e outro caso podem ser distintas, por conta de uma questão de escala, das características socioespaciais e da historicidade diferencial dos territórios, ou mesmo de autonomia administrativa (CORRÊA; SILVEIRA; KIST, 2019). Assim, os autores entendem o conceito de desenvolvimento regional, considerando a região como fruto de um processo histórico que a molda. Sustentam que o desenvolvimento regional pressupõe uma ruptura na perspectiva em que o ator se coloca, pois é um processo histórico, que exige transformação nas bases sociais e econômicas, mudanças estruturais e, sobretudo, uma estratégia construída de forma conjunta entre os diversos atores de uma região.

Theis (2019), numa perspectiva semelhante, propõe elaborar uma noção mais precisa e ao mesmo tempo mais utópica de desenvolvimento regional, a partir de uma aproximação desde a realidade sociocultural brasileira. Propõe levar em consideração o passado colonial, o sofrimento dos povos, originários e das populações compulsoriamente transplantadas, a presença das mulheres, a diversidade da natureza brasileiras. Defende a autonomia da comunidade regional na definição de seu projeto societário e compreende que as desigualdades poderão ser extintas se os membros das comunidades regionais recuperarem sua autonomia. Não desconsidera a atuação nem o mercado nem o Estado sobre a manutenção das desigualdades regionais, e defende a reconquista dos meios com os quais os atores regionais possam prover a si e aos seus das condições materiais e espirituais para uma vida digna.

Retomando os outros temas deste trabalho, a temática das mulheres e a sua atuação no cooperativismo permeia as discussões em voga, ao se considerar que a presença e atuação ativa das mulheres nas cooperativas pode representar um mecanismo de desenvolvimento regional, na medida em que minimiza a privação de liberdade das mulheres, podendo fortalecer as especificidades sócio-político-culturais locais ou regionais. Amartya Sen, reforça que “nada atualmente é tão importante na economia política do desenvolvimento quanto um reconhecimento adequado da participação e da liderança política, econômica e social das mulheres” (SEN, 2010, p. 263). Portanto, nenhum desenvolvimento que exclua ou desconsidere a ação das mulheres e que não invista em reduzir desigualdades será capaz de remover as principais fontes de privação de liberdade individuais ou coletivas. O exercício da liberdade é mediado por discussões públicas e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação (SEN, 2010).

Essa liberdade de participação só é exequível em ambientes democráticos, de modo que seja possível promover caminhos de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade (FURTADO, 2004). Possibilitar condições de acesso e liberdade às mulheres, de modo a construir formas sociais mais aptas, significa romper com históricas estruturas sociais e culturais, inclusive alóctones à realidade brasileira, que redundam no cenário de desigualdades de gênero tais como as descritas na seção anterior.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Por sua vez, ao fazer uma reflexão sobre quem são as mulheres que pensam o desenvolvimento regional no Brasil, Butzke *et al.* (2020) destacam que muito do que se produziu e se praticou em nome do desenvolvimento da América Latina e no Brasil tem orientação eurocêntrica, masculina, hetero-patriarcal e branca. A história das mulheres e a história que desenharam têm sido invisibilizada e homogeneizada nas narrativas existentes. Essa observação vai ao encontro do que sublinha Tiburi (2018, p. 47), quando menciona que “tudo o que sabemos sobre as mulheres primeiro foi contado pelos homens”.

Outrossim, já há certo consenso de que desenvolvimento não é mais considerado sinônimo de crescimento econômico, industrialização e urbanização. O progresso, tão almejado por praticamente todos os países, inquestionável por décadas, gerou uma sucessão de crises que afetaram principalmente a América Latina e a maioria dos países da periferia, provocando um aumento significativo da exclusão social em boa parte do mundo. Acarretou a marginalização de grupos integrados ao padrão de desenvolvimento. Em vez de prosperidade geral, nota-se um sucateamento de produtos em escala global, gerando desperdício de matérias-primas e recursos naturais ao custo imenso de degradação contínua do meio ambiente e de escassez de energia, resultado do privilégio à acumulação de capital, em detrimento do bem-estar social amplo (DUPAS, 2006). Para o autor, a cultura neoliberal globalizada criou um padrão antropológico na cultura ocidental: indivíduos livres e instrumentalmente racionais operam em um mundo que consiste em vendedores e compradores. Nesse período, o discurso neoliberal enfraqueceu as economias nacionais, e os defensores do Estado mínimo ganharam espaço.

E, nesse mundo de vendedores e compradores a mulher encontra-se à deriva, com uma liberdade limitada, pois como afirma Tiburi (2018, p.93), “são os homens que ocupam os espaços de poder que detêm o privilégio sobre decisões”. Aqui não se desconsidera o conjunto de conquistas das mulheres, mas, ao se observar apenas os dados apresentados na seção anterior, já se evidencia que a igualdade de gênero, entre homens e mulheres, parece estar longe de ser uma realidade. Isso pois, de modo geral, às mulheres resta “pouco ou nenhum tempo para desenvolverem outros aspectos da própria vida” (TIBURI, 2018, p. 14). Em sua maioria, desde muito cedo, elas são iniciadas nas tarefas domésticas e, que na falta de outra oportunidade, essas se tornam uma profissão ou ocupação. Porém, é um trabalho que historicamente não alcança prestígio como outra atividade profissional. Assim, devido a condição de excessiva carga de responsabilidades e atribuições, essas mulheres deixam de tomar seu lugar nos espaços de discussão política. Lugares esses que, inclusive, decidem e definem aspectos e políticas de sua própria condição de mulher. E, ilustra a autora:

meditar sobre a vida das mulheres como trabalhadoras que recebem menos do que os homens pelo mesmo tipo de trabalho, o que constitui uma das maiores injustiças que as pessoas heterodenominadas – denominadas por um outro – ou identificadas como mulheres sofrem em escala global (TIBURI, 2018, p. 16).

Se, como afirmam Butzke, Mantovanelli Júnior e Theis (2018), os conceitos trazem significados e experiências de outros espaços e tempos (eurocêtricos) que se impõem aos nossos espaços e tempos. E, se os conceitos unificam em si um conjunto de significados e contém experiências históricas, recuperar os significados e as experiências negados é uma alternativa, parece que aqui



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

cabe colocar em xeque o “conceito de mulher”, o “lugar da mulher nas regiões” e o “papel da mulher no desenvolvimento regional”.

Alguns apontamentos subsidiam as questões levantadas. Carleial (2014) aponta que a questão regional brasileira, instalada nos anos sessenta do século passado e, as políticas de desenvolvimento regional, não conseguiram reduzir de forma importante as desigualdades regionais, o que só fortalece o padrão de divisão inter-regional definido na metade do século XX. O agravante, segundo a autora, é que a questão regional está fora das pautas política, econômica empresarial e acadêmica brasileiras. Outra dimensão dessas desigualdades, é retratada pelos resultados da PNAD 2019 – Outras formas de trabalho. Segundo a pesquisa, a realização de afazeres domésticos é mais alta entre homens com curso superior completo (85,7%) e menor entre aqueles sem instrução ou com o ensino fundamental incompleto (74,1%). Embora tenha havido expansão e interiorização do Ensino Superior, há ainda significativa concentração litorânea e metropolitana. Ademais, o Nordeste apresentou a maior diferença entre as taxas de realização de afazeres domésticos por sexo – 21,0 pontos percentuais a mais para as mulheres – e o Sul, a menor, 9,6 p.p. a mais para elas (IBGE, 2020). O que se quer enfatizar é que a desigualdade de gênero, contém e está contida na questão das disparidades regionais brasileiras.

Identificar as potencialidades de uma região e inserir as mulheres nesse processo de planejar um desenvolvimento integral é fundamental para reduzir desigualdade – inclusive, as de gênero, e promover “uma sociedade em que pessoas sejam ajudadas a desenvolverem as suas potencialidades” (TIBURI, 2018, p. 60). Assim, pensar em desenvolvimento no seu aspecto regional exige pensar nas mulheres que interagem nesse espaço, conhecer seu cotidiano, ouvi-las, verificar se elas gozam da garantia de acesso aos seus direitos básicos como saúde, educação, segurança, dentre outras, e construir com elas estratégias, acessos e ações que as possibilitem levar a vida que desejam, no lugar onde desejam.

## Considerações Finais

Este trabalho é um esforço inicial que propõe discutir o potencial do cooperativismo na remoção de fontes de privação de liberdade das mulheres e a consequente contribuição para a promoção de processos de desenvolvimento regional. Entende-se que as desigualdades de gênero são um enclave aos processos de desenvolvimento e que as cooperativas podem ser um mecanismo de empoderamento das mulheres e de fomento às especificidades regionais. Contudo, entende-se também que o cooperativismo, embora seja uma opção em momentos de crise, precisa avançar no reconhecimento e estímulo à mulher, de modo a torná-la um ator político.

Assim, falar sobre participação das mulheres, seja como profissionais, cooperadas, membras ativas nos momentos decisórios, possibilita ampliar as perspectivas e visões sobre os múltiplos aspectos que designam o desenvolvimento. Negar, reduzir ou subestimar a participação das mulheres pode apequenar um movimento que possui grandes chances de promover transformações positivas e permanentes a nossa sociedade.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O sistema cooperativo pode possibilitar que as mulheres encontrem alternativas para desenvolver as suas capacidades e atuem de forma ativa na sociedade, o que, conseqüentemente promove transformações significativas nos espaços em que interagem. O “exercício da liberdade é mediado por discussões públicas e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação” (SEN, 2010, p. 24). Sendo assim, percebe-se que o espaço de integração da cooperativa possibilita uma ação livre e que promove outras liberdades, como por exemplo, uma posição de liderança na organização.

## REFERÊNCIAS

BÜTTENBENDER P. L. *et al.* Ativos e aportes do cooperativismo ao desenvolvimento regional: um olhar regional, do local para o global. **RGC**, Santa Maria, v. 7, n. 13, Jan./Jun., 2020.

BUTZKE, L. *et al.* Quem são as mulheres que pensam o desenvolvimento regional no Brasil? Elementos para a formulação de uma agenda de pesquisa. In.: **Colóquio - Revista do Desenvolvimento Regional** - Faccat v. 17, n. 2, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/1665>. Acesso em: 28 ago. 2020.

BUTZKE, L.; MANTOVANELLI JÚNIOR; O.; THEIS, I. M. Afinal, desenvolvimento regional serve para quê? Reflexões a partir da Sociologia da libertação de Fals Borda e da Sociologia da Exploração de Casanova. **Redes**, v. 21, nº 3, p. 306-318, set./dez. 2016.

CANQUERINO, Y. K.; BERTOLINI, G. R. F. A discussão científica sobre o cooperativismo e o desenvolvimento regional. In.: **Informe GEPEC Desenvolvimento Regional e Agronegócio**. Toledo. v. 23, n.2 p.9-28, jul./dez. 2019. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/20423>. Acesso em: 28 ago. 2020.

CARLEIAL, L. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. In.: **Revista Política e Planejamento Regional (PPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.1-21, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/O-desenvolvimento-regional-brasileiro-ainda-em-questao.pdf>. Acesso em: 02 set. 2020.

CHAYANOV, A. **A teoria das cooperativas camponesas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

CORRÊA, J. C. S.; SILVEIRA, R. L. L.; KIST, R. B. B. Sobre o conceito de Desenvolvimento Regional: notas para debate. In.: **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. V. 15, N. 7, Edição Especial, P. 3-15, dez/2019. Taubaté, SP, Brasil. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5255>. Acesso em: 10 mar. 2020.

DUPAS, G. **O mito do progresso; ou progresso como ideologia**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

EXPRESSÃO DO COOPERATIVISMO GAÚCHO 2019. **Porto Alegre: SESCOOP/RS, 2019.** Disponível em: <http://www.sescoopr.rs.gov.br/app/uploads/2019/12/miolo-baixa.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

EXPRESSÃO DO COOPERATIVISMO GAÚCHO 2020. **Porto Alegre: SESCOOP/RS, 2020.** Disponível em: <http://www.sescoopr.rs.gov.br/app/uploads/2020/07/ta-na-mesa-expressao-2020.pdf>. Acesso em 26 ago. 2020.

FERNÁNDEZ, G. Cooperativas de Las Americas. **Revista Rio Grande Cooperativo**, Porto Alegre, ano 5, n. 17, 2019/2. Entrevista, p. 24-28. Disponível em: <http://www.sescoopr.rs.gov.br/app/uploads/2019/11/rio-grande-cooperativo-semester-2-ed-17.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020.

FURTADO, C. Os Desafios da Nova Geração, **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4 (96), p. 483-486, outubro-dezembro/2004.

GRISCI, C. L.I. Ser mãe, produção dele, reprodução dela. In: CARDOSO, Reolinas S. (Org.) **É uma mulher** ...Petrópolis: Editora Vozes, 1994.

HISTÓRIAS REAIS DO COOPERATIVISMO. **Porto Alegre, 2020.** Disponível em: <http://historiasreais.coop.br>. Acesso em: 01 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO EM GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Em média, mulheres dedicam 10,4 horas por semana a mais que os homens aos afazeres domésticos ou ao cuidado de pessoas.** Brasília. 2020. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27877-em-media-mulheres-dedicam-10-4-horas-por-semana-a-mais-que-os-homens-aos-afazeres-domesticos-ou-ao-cuidado-de-pessoas>. Acesso em: 12 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO EM GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Divulgação Especial Mulheres no Mercado de Trabalho.** Brasília. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO EM GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.** Brasília. 2020. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101722\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101722_informativo.pdf). Acesso em: 12 set. 2020.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **ElesPorElas.** Brasília. 2020. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/esporelas/>. Acesso em: 12 set. 2020.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.** Brasília. 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods5/>. Acesso em: 12 set. 2020.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **ONU Mulheres Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres**. Brasília. 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onumulheres/>. Acesso em: 12 set. 2020.

PÁEZ, C. C. Torres. Desarrollo local y cooperativismo: apuntes para un debate. In: **COODES Cooperativismo y Desarrollo** Vol. 6, n. 2 (jul/dez 2018), p. 120-124. Disponível em: <http://coodles.upr.edu.cu/index.php/coodles/article/view/2007>. Acesso em: 27 fev. 2020.

PANZUTTI, R. **Contribuição para a Teoria Cooperativista**. In.: Congresso SOBER. Anais. 2002.

PARENT IN SCIENCE. **Produtividade acadêmica durante a pandemia: efeitos de gênero, raça e parentalidade**. 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/ciencia/wp-content/uploads/2020/07/LevantamentoParentinSciencePandemia.pdf>. Acesso em 12 set. 2020.

PEDRO, C. B.; GUEDES, O. S. As conquistas do movimento feminista como expressão do protagonismo social das mulheres. In.: I SIMPÓSIO SOBRE ESTUDOS DE GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS, 1. 2010, Londrina. **Anais [...]** Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2010. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/1.ClaudiaBraganca.pdf>. Acesso em: 12 set. 2020.

REVISTA RIO GRANDE COOPERATIVO. **Porto Alegre: SESCOOP/RS**, ano 5, n. 16, 2019/1. Disponível em: <http://www.sescooprs.coop.br/app/uploads/2019/07/rio-grande-cooperativo- semestre-1-ed-16.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

REVISTA RIO GRANDE COOPERATIVO. **Porto Alegre: SESCOOP/RS**, ano 5, n. 17, 2019/2. Disponível em: <http://www.sescooprs.coop.br/app/uploads/2019/11/rio-grande-cooperativo- semestre-2-ed-17.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020.

REVISTA RIO GRANDE COOPERATIVO. **Porto Alegre: SESCOOP/RS**, ano 6, n. 18, 2020/1. Disponível em: <http://www.sescooprs.coop.br/app/uploads/2020/05/rio-grande-cooperativo- semestre-1-ed-18-1.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020.

SAFFIOTI, H. **O Poder do Macho**. São Paulo: Editora Moderna LTDA, 1988.

SCHNEIDER, J. O.; KONZEN, O. G. 100 anos de cooperativismo no Rio Grande do Sul. 100 anos de experiência solidária. In: **Perspectiva Econômica**. Série Cooperativismo, v. 36, n. 116, São Leopoldo: UNISINOS, 2001.

STANISCUASKI, F. *et al.* Gender, race and parenthood impact academic productivity during the COVID-19 pandemic: from survey to action. In.: **Biorxiv**. 2020. Disponível em: <https://www.biorxiv.org/content/10.1101/2020.07.04.187583v1.full.pdf>. Acesso em: 12 set. 2020.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO COOPERATIVISMO DO ESTADO DO



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

RIO GRANDE DO SUL – SESCOOP/RS. **Feminismo no século XXI: O que isso significa para as mulheres cooperadas?** Porto Alegre, 2019. Disponível em: <http://www.sescoopr.s.coop.br/noticias/2019/10/14/feminismo-no-seculo-xxi-o-que-isso-significa-para-as-mulheres-cooperadas/>. Acesso em: 18 jun. 2020.

THEIS, I. M. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. In.: **REDES Revista do Desenvolvimento Regional**. v. 24, n. 3 (2019). Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/13670/pdf>. Acesso em 10 mar. 2020.

TIBURI, M. **Feminismo em comum: para todas, todes e todos**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018.

TOPOLSKY, P. Planejamento estratégico. **Revista Rio Grande Cooperativo**, Porto Alegre, ano 5, n. 16, 2019/1. Entrevista, p. 6-8. Disponível em: <http://www.sescoopr.s.coop.br/app/uploads/2019/07/rio-grande-cooperativo-semester-1-ed-16.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

<sup>i</sup> O estudo analisou artigos publicados no 1945 e 2018 na base *Web of Science*.

<sup>ii</sup> Histórias reais do Cooperativismo é o projeto do Sistema SESCOOP/RS que apresenta vídeos em que cooperadas e cooperados, colaboradoras e colaboradores narram as suas experiências na cooperativa em que atuam. Os vídeos estão disponíveis em: <<http://historiasreais.coop.br/>>, conforme consta nas referências.

<sup>iii</sup> O Princípio da Educação, Formação e Informação é o 5º princípio do cooperativismo, através dele as cooperativas proporcionam educação e formação para a comunidade externa bem como para seus associados, representantes, gestores e colaboradores. É o princípio responsável pela divulgação do modelo cooperativista, e viabiliza a consolidação dos outros seis princípios.

<sup>iv</sup> Nesse trabalho, o objetivo é apresentar um panorama do que está representado nas publicações selecionadas e veiculadas pelo Sistema SESCOOP/RS. Além das entrevistas, nenhuma matéria foi analisada em particular, portanto, considerou-se desnecessário mencioná-las individualmente e se optou por referencial o fascículo.

<sup>v</sup> Mais informações em <<http://www.parentinscience.com>>.



OBSERVADR





## ST7 – COOPERATIVISMO, ECONOMIA COLABORATIVA E DESENVOLVIMENTO

### COMUNIDADES QUE SUSTENTAM A AGRICULTURA (CSAs): MATERIALIZANDO O ASSOCIATIVISMO SUSTENTÁVEL E A ECONOMIA SOLIDÁRIA?!

### COMMUNITIES THAT SUPPORT AGRICULTURE (CSAs): MATERIALIZING SUSTAINABLE ASSOCIATION AND THE SOLIDARY ECONOMY?!

Denilson BERTOLAIA<sup>1</sup>, Oriowaldo QUEDA<sup>2</sup>, Maria Lúcia RIBEIRO<sup>3</sup>

**Resumo:** A aliança entre consumidores buscando alimentos saborosos, nutritivos e orgânicos e os agricultores familiares, desvalorizados social, econômica e culturalmente, representa um passo significativo no momento atual, pois pactuam com um organismo agrícola sustentável, denominado, no Brasil, Comunidades que Sustentam a Agricultura (CSAs). Esse modelo agrícola orgânico e natural, de circuito curto de produção, que elimina atravessadores, é alicerçado nos valores da economia solidária, da autogestão e da ajuda mútua. O presente artigo tem como objetivo avaliar a sustentabilidade das CSAs pesquisadas nas dimensões social, ambiental e econômica buscando constatar a efetividade dos princípios e dos valores da economia solidária. Como lócus da pesquisa, foram determinadas duas comunidades do Estado de São Paulo. O desenho metodológico compreendeu visitas às CSAs e a aplicação de questionários destinados aos agricultores responsáveis pelas CSAs abordando as seguintes categorias: constituição, produção, registros e contabilidade. Foram trabalhadas pesquisas qualitativa e quantitativa como metodologias para descrever as ações dos gestores, o período e as regiões estudadas, bem como para aferir as similaridades e as diferenças numéricas das CSAs. Assim, constatou-se que essas organizações são constituídas; funcionam há mais de cinco anos; têm área superior a quatro hectares e meio; são constituídas por mais de três agricultores e de 35 coagricultores; os agricultores são assalariados; e não usam agrotóxicos. Esses resultados permitiram estabelecer parâmetros para subsidiar melhorias e aperfeiçoamentos na funcionalidade das CSAs pesquisadas por meio da apresentação de propostas para otimizar recursos e de avanços nas pesquisas acadêmicas em prol desses modelos de organismos agrícolas.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional. Socioambiental. Agricultura familiar. Gestão compartilhada. Ajuda mútua.

<sup>1</sup> Doutorando em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente no Programa de Pós-graduação da Universidade de Araraquara – UNIARA (2019). Conselheiro do Conselho do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara (UNIARA). Serventuário da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. E-mail: [dbertolaia@hotmail.com](mailto:dbertolaia@hotmail.com).

<sup>2</sup> Professor Titular aposentado do Departamento de Economia, Administração e Sociologia Rural da ESALQ/USP e docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara (UNIARA). E-mail: [quedaoriowaldo@gmail.com](mailto:quedaoriowaldo@gmail.com).

<sup>3</sup> Possui graduação em Licenciatura e Bacharel em Química pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Araraquara (1968) e doutorado em Química pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Araraquara (1974). Atualmente é professor titular da Universidade de Araraquara. Tem experiência na área de Química, com ênfase em Análise de Resíduos de Pesticidas, atuando principalmente nos seguintes temas: resíduos de pesticidas, pesticidas organoclorados, resíduos, pesticidas e metodologia. E-mail: [ml.ribeiro@unesp.br](mailto:ml.ribeiro@unesp.br).



OBSERVADR







**Abstract:** The alliance between consumers looking for tasty, nutritious and organic foods and family farmers, socially, economically and culturally undervalued, represents a significant step at the moment, as they agree with a sustainable agricultural body, called, in Brazil, Communities that Support Agriculture (CSAs). This organic and natural agricultural model, with a short production circuit, which eliminates middlemen, is based on values of solidarity economy, self-management and mutual help. This article aims to assess the sustainability of CSAs surveyed in the social, environmental and economic dimensions, seeking to verify the effectiveness of the principles and values of the solidarity economy. As the locus of the research, two communities in the State of São Paulo were determined. The methodological design included visits to CSAs and the application of questionnaires for farmers responsible for CSAs, covering the following categories: constitution, production, records and accounting. Qualitative and quantitative research were used as methodologies to describe the actions of the managers, the period and the regions studied, as well as to assess the similarities and numerical differences of the CSAs. Thus, it was found that these organizations are constituted; have been operating for more than five years; have an area of more than four and a half hectares; they are made up of more than three farmers and 35 co-farmers; farmers are wage earners; and do not use pesticides. These results allowed the establishment of parameters to support improvements, including in the functionality of the CSAs surveyed through the presentation of proposals to optimize resources and advances in academic research in favor of these models of agricultural organisms.

**Keywords:** Regional development. Socio-environmental. Family farming. Shared management. Mutual help.

## INTRODUÇÃO

O Homem depende do **meio ambiente** para seu desenvolvimento intelectual, moral, social e espiritual, assim anuncia o primeiro item da Declaração da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de Estocolmo em 1972.

Nesse contexto de meio ambiente e crescimento humano, surge o desenvolvimento sustentável que, também, é um Direito Fundamental editado no primeiro princípio da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, conhecida por “RIO + 20”, ratificada pelo governo brasileiro.

Dessa forma, conseqüentemente, cresce o número de consumidores conscientes que buscam a “saúde integral por meio do bem-estar físico, psicológico e social” - conceito de Saúde estabelecido pela Organização Mundial de Saúde (OMS). No Brasil, o meio ambiente harmonioso é um Direito Fundamental Constitucional, conforme Art. 225 da Carta Magna, devendo o Estado criar políticas públicas e ferramentas para esse fim.

Esses almeçados **alimentos saudáveis** são cultivados, também, por agricultores familiares, ou empreendedores familiares rurais que devem ter, até, quatro módulos fiscais, usar mão de obra predominante familiar, ter rendas desse imóvel e dirigir, pessoalmente, as suas atividades agrícolas para que possam usufruir da Política Nacional da Agricultura Familiar. (Art. 3.º da Lei Federal n. 11.326, de 24 de julho de 2006)



OBSERVADR





Nessa linha, originam-se as Comunidades que Sustentam a Agricultura (CSAs), nas quais os consumidores, ora coprodutores, compram a safra anual ou semestral do agricultor orgânico ou natural, pagando, mensalmente, determinado valor em dinheiro atribuído como “cota”. Em contrapartida, recebem, semanalmente, determinada quantidade de frutas, legumes e verduras da época, ora denominadas “cestas”.

As CSAs são compostas por organismos agrícolas que desenvolvem diversidade, integração e autossustentabilidade por meio de seus diversos departamentos, de parceiros e do uso de recursos naturais produzidos na própria área rural. Trata-se de um contexto relacional entre coprodutores e agricultores que aplicam os princípios de ajuda mútua, diversificação das culturas, aceitação dos alimentos da época, concessão mútua na decisão dos preços justos, relações de amizade, distribuição independente, organização e gestão compartilhada, aprendizagem mútua, cultivo e consumo local. (HENDERSON, 2007)

Esse modelo agrícola sustentável, eliminador de atravessadores, por ser tratar de um circuito curto de produção, promove a geração de renda e alimenta a dignidade do agricultor por meio do cultivo de frutas, legumes e hortaliças orgânicas sem o uso de agrotóxicos e de fertilizantes químicos. Nessa linha produtiva, o referido organismo agrícola é caracterizado por alguns parâmetros: **diversidade**, lidando com animais, vegetais e policultura; **integração**, pelo cultivo dos alimentos para os animais e pelo uso do esterco como adubo orgânico; e **autosustentabilidade**, por produzir tudo que é necessário por meio da terra e da água. (HENDERSON, 2007)

É necessário ressaltar que os CSAs são, também, determinados pelos pilares ou **dimensões da sustentabilidade**. O pilar “ser socialmente justo” advém da prática do preço justo, em que agricultor e coagricultor decidem sobre o preço mensal das cestas, incluindo eventuais prejuízos e perdas, somados ao lucro merecedor. Advém, ainda, da autogestão no compartilhamento das deliberações colegiadas.

Já a dimensão “ambientalmente equilibrada” é promovida pelo não uso de agrotóxicos e de fertilizantes químicos, pois as CSAs utilizam o Sistema Agroflorestal (SAF), em que o cultivo é feito na mata, respeitando os ecossistemas. Por fim, estabelece-se o aspecto “economicamente viável”, uma vez que o preço da cota é justamente acordado.

Historicamente, o movimento das CSA teve início no Japão, denominado *Teikei*, e foi disseminado pela França como *Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne* (AMAP); por Portugal como *Relação de Cidadania entre Produtores e Consumidores* (RECIPROCO); pela Itália como *Gruppi di Acquisto Solidale* (GAS); pelo Canadá como *Agriculture Soutenue par la Communauté* (ASC); e pelos EUA como *Community Supported Agriculture* (CSA).

No Brasil, esse conceito estabeleceu-se na década de 1990, em Fortaleza–CE, onde foi criada, inicialmente, a Associação para o Desenvolvimento da Agricultura Orgânica (ADAO); entretanto, não criou raízes nem prosperou. Assim, ficou em dormência, até que, em 2011, por meio do alemão Hermann Pohlmann<sup>1</sup>, fundou-se a CSA Demétrio, no município de Botucatu–SP, servindo de modelo de CSA no Brasil. (HENDERSON, 2007)



OBSERVADR





Dessa forma, essa estrutura agrícola orgânica que protege o ambiente ainda encontra amparo no **Princípio do Estado Socioambiental de Direito**, que eleva, constitucionalmente, a proteção do meio ambiente, sem qualquer tipo de hierarquia, à espécie de coluna de ostentação do Estado de Direito e da Democracia. Esse princípio, conseqüentemente, pode se ramificar em outros, como da dignidade da pessoa humana (mínimo existencial socioambiental ou ecológico), da solidariedade, da subsidiariedade e do desenvolvimento social.

O presente artigo apresenta como objetivo a avaliação da sustentabilidade sob as dimensões ecológica, econômica e social das CSAs Iperó, São José dos Campos, Demétria e Bauru, localizadas no Estado de São Paulo, buscando constatar a efetividade dos princípios e dos valores da economia solidária, bem como aferir a tipicidade de organizações solidárias sob a tese de Paul Singer.

A CSA é um novo modelo de produção agrícola no Brasil. Por isso, ainda, não se estabeleceu um consenso sobre sua definição e conceito. Trata-se de uma área de bibliografia escassa, observando-se que esse modelo produtivo sofre adaptações ligadas à cultura e aos costumes de cada país ou região.

Dessa forma, as CSAs têm como *objetivos*<sup>ii</sup>:

Generar prototipos de economía alternativa y sistemas alimentarios localizados, como modelos de organización económica para la sostenibilidad social y ecológica. Y especialmente permitir un trabajo digno y reconocido para las personas productoras, y una alimentación justa, saludable, accesible y de calidad para toda la sociedad; lo que denominamos ‘justicia alimentaria’. (HENDERSON, p.10).

Nesse contexto, prioriza-se a economia alternativa e a produção agrícola local, sustentável e que respeite a justiça alimentar. Já, na Europa, a CSA é denominada ASC (*Agriculture Supported Community*), e seus modelos de projetos podem ser definidos como<sup>iii</sup>:

Acuerdos de largo plazo – al menos un año – entre producción y consumo; con cestas de temporada como el sistema básico de distribución de los alimentos; manejo agroecológico, certificado o no; existencia de sistemas o herramientas para compartir riesgos entre producción y consumo, tales como el pago de cuotas fijas independientes de la producción, o prepagos de las cuotas al inicio de la temporada; y compromiso del consumo en la distribución, la administración y la toma de decisiones acerca de la producción e la economía del proyecto, junto con las personas productoras. (HENDERSON, p.10).

Nessa linha, realça-se que há um acordo de produção e de consumo agroecológico, compartilhando a administração e as deliberações, mas é indiferente à certificação. No entanto, em 2016, foi criada a rede “*Urgenci-Europa*” em prol do movimento Europeu da ASC, que formata a respectiva definição comum<sup>iv</sup>:

La Agricultura Sostenida por la Comunidad (ASC) es una asociación directa, basada en la relación humana, entre personas consumidoras y una o varias personas productoras, en la que los riesgos, responsabilidades y beneficios generados en la actividad agraria son



OBSERVADR





compartidos, a través de un acuerdo de compromiso en el largo plazo. (HENDERSON, p.10).

Esse é um conceito mais completo, o qual realça que a CSA tem a natureza jurídica de uma associação direta e humana, onde todos compartilham as obrigações e os riscos da produção num acordo de compromisso.

Nesse mesmo sentido, reforçando a ideia de compartilhar os riscos e as recompensas da produção, a imprensa escrita encaminha o trabalho sobre O que é CSA? Assim, a revista “Soil Association CSA Support Project” traz a definição de CSA: “Community Supported Agriculture means any food, fuel or fiber producing initiative where the community shares the risks and rewards of production, whether through ownership, investment, sharing the costs of production, or provision of labor” (2011, p. 07).

Para tal estudo, o artigo está organizado em introdução e quatro itens: em “Apontamentos metodológicos”, são apresentadas as metodologias que direcionaram a pesquisa; o item “Economia solidária” aborda as especialidades dessa organização; o trecho “CSAs” reza suas inerentes características e princípios; e o tópico “Das pesquisas de campo” aborda a análise e o tratamento dos dados coletados. Por fim, conclui-se a pesquisa em “Considerações finais”, seguidas das “Referências”.

### Apontamentos metodológicos

Foram trabalhadas pesquisas qualitativa e quantitativa para descrever o período e a região estudados, as ações dos gestores e a aferição das similaridades e das diferenças numéricas das CSAs. Como locus principal das pesquisas, foram selecionadas as CSAs do Estado de São Paulo: Iperó, no município de Iperó; São José dos Campos, no município de São José dos Campos; Demétria, no município de Botucatu; e Bauru, no município de Bauru.

Os agricultores familiares responsáveis pelas CSAs participaram das pesquisas por meio de questionários abertos contendo questões sobre constituição, produção, registros e contabilidade desses organismos agrícolas. Visitas às CSAs complementaram a coleta de dados por meio da observação e do registro em cadernos de campo.

Vale observar que, ainda, não há parâmetros, métodos ou indicadores referentes às CSAs, por se tratarem de um movimento recente. Todavia, desenvolveu-se uma ferramenta baseada nos objetivos deste estudo composta por critérios de análise referentes às categorias previamente estabelecidas para elaboração dos questionários cuja estrutura está visualizada no Quadro 1.

**Quadro 1:** Categorias e Critérios de Análises das CSAs estudadas

Critérios de Análises	
Categorias	Questões para orientar
Estrutura de trabalho	Qual é a natureza jurídica? Há quanto tempo a CSA está em atividade? Qual é a área da propriedade rural? Qual é a quantidade de produtores na CSA? Qual é quantidade de coprodutores, cotistas?
Capacidade de cultivo	Quais são os departamentos existentes no organismo agrícola? Qual é o destino da



	produção dos produtos cultivados? Qual é a periodicidade da entrega das cestas? Qual são as espécies de vegetais cultivados?
Garantia de orgânicos	Há certificação? Há selo de conformidade orgânica? Quais são as formas de controle de pragas e doenças?
Receitas e lucros	Qual é o valor das cestas básicas? Qual é a forma de partilha das receitas na CSA?

No critério “Estrutura de Trabalho”, foram elaboradas questões a fim de aferir a fundação, a constituição e os recursos materiais e humanos das CSAs. Em “Capacidade de cultivo”, as questões se referem à departamentalização, à capacidade do cultivo e à respectiva distribuição, enquanto, em “Garantia de Orgânicos”, visam a constatar o real cultivo orgânico sem agrotóxicos. Por fim, o parâmetro “Receitas e lucros” fecha a parte contábil, a fim de verificar se alguma categoria de associados ou de gestores é remunerada.

### **Economia solidária**

Para as discussões analíticas, é essencial que alguns conceitos sobre o tema pesquisado sejam descritos, entre eles o de **desenvolvimento solidário**, o qual pode ser definido como:

Um processo de fomento de novas forças produtivas e de instauração de novas relações de produção, de modo a promover um processo sustentável de crescimento econômico, que preserve a natureza e redistribua os frutos do crescimento a favor dos que se encontram marginalizados da produção social e da fruição dos resultados da mesma (SINGER, 2004).

Nesse sentido, as forças produtivas são as protagonistas do processo sustentável. Dessa forma, apesar de existirem as revoluções tecnológicas que estimulam a competição nas organizações que visam ao lucro, os empreendimentos sem fins lucrativos podem quebrar essa corrente de competição capitalista, desde que sejam hegemônicos e autogestionários, como afirma Paul Singer (2004, p. 7).

O desenvolvimento solidário executa os valores da igualdade e da autorrealização com tecnologias agrícolas sob a égide do respeito à natureza, bem como dos valores ambientais, da inclusão social e da autogestão, sendo que sua origem vem de pequenas comunidades ou empresas associadas, de cooperativas guiadas pela cooperação e da ajuda mútua entre pessoas e empresas.

Em sentido contrário, advém o desenvolvimento capitalista moldado em grande capital, livre comércio, competição, propriedade social e política de intervenção mínima do Estado. Consequentemente, o desenvolvimento capitalista exclui o trabalhador assalariado, pois se alicerça sobre o capital e, ainda, cria somente duas classes sociais: empresários e empregados.

No meio desse campo, o desenvolvimento semicapitalista e semissolidário prospera atendendo à flexibilidade, à pequena empresa ou familiar e compartilhando com os empregados os segredos dos negócios, desde o custo do preço. Dessa forma, o conhecimento, nessa parceria, é valorizado com prêmios de produção e de qualidade (SINGER, 2004).

Como modelo de economias solidárias, surgem os **distritos industriais** oriundos da Itália e difundidos na Espanha, em que cada empresa, pequena ou média, integra a mesma linha produtiva,



OBSERVADR





num contexto de cooperação e de divisão de trabalhos na rede de empresas do distrito, cujo produto final é executado por uma empresa parceira selecionada. Nesse sentido, vem se promovendo o desenvolvimento de pequenas cidades-comunidades, tais como as províncias de Toscana e Veneto que, em conjunto com outras da região, são denominadas Terceira Itália (SINGER, 2004).

Enfim, nas constituições dos distritos, é essencial a cooperação entre as empresas autônomas, dos patrões e empregados, da existência de autonomia das empresas e da aliança envolvendo governo, associações de empregadores e partidos políticos.

Ainda na categoria de organizações solidárias, aparecem os **Clubes de troca**, que constituem inovação. Originados no Canadá e na Argentina na década de 1980, nascem de uma situação de recessão, sendo definidos como:

Reunião de pessoas desocupadas que têm possibilidades de oferecer bens ou serviços à venda e precisam comprar outros bens e serviços, mas não podem fazê-lo porque para poder comprar têm antes de vender e no seu meio não quem tenha dinheiro para poder comprar sem ter vendido antes (SINGER, 2002).

Dessa forma, a ausência de dinheiro consolida essa organização comum onde há muito desemprego. Assim, cada clube cria sua própria moeda, as moedas sociais, sem taxa de juros, como, por exemplo, o *green* dólar, o real solidário, a hora de trabalho, entre outros. Consequentemente, “[...] a moeda, como instituição social, recupera a função de laço social e liberta, até certo ponto, os membros dos clubes de troca da dependência da política monetária – frequentemente restritiva – dos guardiões da moeda oficial” (SINGER, 2007).

Por conseguinte, esses carentes satisfazem suas necessidades, adquirem uma nova cultura mercantilista e geram novas amizades e afetividade, abrindo caminhos ao ingresso de outros empreendimentos solidários, tais como: cooperativas de compra e venda, de crédito e de produção. Como exemplo, até mesmo serviços de cuidador de criança e idoso são negociados.

Há, finalmente, as **cooperativas** que chegaram ao Brasil no século XX, por meio dos imigrantes europeus, inicialmente como cooperativas de consumo e agrícolas. No entanto, as redes de hipermercados, na sua expansão, provocaram falência de grande quantidade de cooperativas de consumo.

Paralelamente, as cooperativas agrícolas cresceram e tornaram-se empreendimentos agroindustriais e empresariais. Entretanto, Singer afirma que essas organizações não são típicas economias solidárias autogestionárias, por assalariarem seus diretores e operadores (2002, p. 122). Todavia, vale ressaltar que os empreendimentos solidários crescem, durante as crises econômicas, sob uma nova roupagem, de cooperativa ou associação produtiva, mas continuam autogestionárias.

Esse crescimento que, em parte, foi fomentado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) acabou por financiar pequenos Projetos Alternativos Comunitários (PAC), dos quais muitos se transformaram em organizações definitivas. Os sindicatos também tiveram papel importante nesse crescimento. Além disso, há as cooperativas formadas por trabalhadores que nasceram da falência da empresa em que trabalhavam. Assim, preservam o emprego e se



OBSERVADR





transformam em padrões.

As Universidades, também, tiveram papel importante na formação de cooperativas, denominadas Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCP), interdisciplinares, compostas por professores, alunos graduados e pós-graduados e empregados. Assim, formou-se uma rede de mais de 80 universidades encabeçadas pela Unitrabalho, num trabalho de estudos e pesquisas sobre economia solidária.

Entretanto, diversos fatores devem ser considerados para que haja um ambiente propício ao funcionamento de uma verdadeira economia solidária. Nesse sentido, Singer contextualiza que:

A economia solidária só teria perspectivas de desenvolvimento se a economia capitalista mergulhasse numa depressão longa e profunda (como a da década de 1930, por exemplo) ou se a hegemonia da burguesia rentista mantivesse a economia da maioria dos países crescendo sempre menos que a elevação da produtividade do trabalho (2002, p. 114).

Logo, nesse contexto, os empreendimentos solidários, no Brasil, não correspondem, tipicamente, a essa modalidade de organização, uma vez que, nas diversas modalidades já elencadas, esse movimento das cooperativas promoveu o assalariamento e a profissionalização de suas gerências. Acerca desse aspecto, o autor ressalta que são solidários por implantarem, na autogestão, os princípios e os valores da solidariedade, da democracia, da igualdade dos empreendimentos, mas não o do assalariamento de seus administradores (SINGER, 2002).

Nesse segmento, em 1995, foi fundada a Agência de Desenvolvimento Social (ADS), associação civil sem fins lucrativos, pela Central Única dos Trabalhadores (CUT); e, nos anos posteriores, a Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Unitrabalho), a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), com a finalidade de construir novos espaços e referências de geração de trabalho, renda e inclusão social.

Já em 2003, o governo entrou com sua participação por meio das políticas públicas, criando a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), vinculada ao Ministério do Trabalho, atual da Economia. Entretanto, faz-se necessário ressaltar que, na economia convencional, as funções do dono e do empregado são totalmente distintas, enquanto, na economia solidária, o empregado também participa das decisões, compartilhando-as tais como em cooperativas de agricultura familiar, clubes de troca, entre outros.

Dessa forma, a Economia Solidária está diretamente ligada à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento, tanto que a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) executa, diretamente, o Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, bem como a solidariedade está entre seus objetivos e diretrizes por meio da manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

### **Princípios e políticas públicas de economia solidária**

Na área do saber, os princípios são tão importantes quanto as leis, devendo ser executados na mesma intensidade. Para tanto, é importante frisar a diferença entre leis ou normas legais e



OBSERVADR





princípios. Conforme o doutrinador J. J. Gomes Canotilho (2003), *regras* “[...] são normas que, verificados determinados pressupostos, exigem, proíbem ou permitem algo em termos definitivos, sem qualquer exceção”, e continua sua tese:

[...] *princípios* são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fácticas e jurídicas. **Os princípios não proíbem, permitem ou exigem algo em termos de tudo ou nada; impõem a otimização de um direito ou de um bem jurídico, tendo em conta a reserva do possível, fáctica ou jurídica.** (Grifo nosso). (CANOTILHO, 2003, p. 1255).

Dessa forma, observa-se que os princípios indicam o caminho pelo qual devem seguir as leis. Os princípios são ligados à ética e à moral, sendo imutáveis, enquanto a lei seca e positivada está sujeita às mudanças dos interesses políticos e econômicos.

Os princípios são os ideais estruturantes para que uma organização atinja suas metas e seus objetivos institucionais. Nesse sentido, a organização só se configura como Economia Solidária quando se aplicam os seguintes fundamentos:

- *Cooperação*: estabelece-se no sentido de compartilhamento dos serviços e, também, das deliberações, sendo mais amigos, como numa propriedade de cultivo e de colheitas coletivas.
- *Autogestão*: é a capacidade de promover as deliberações de forma coletiva, e não concentrada em uma única pessoa, em que todos têm direito à voz e ao voto nas reuniões.
- *Ação Econômica*: são as práticas dos atos comerciais, tais como cultivar, produzir, vender, comprar, trocar, transportar, consumir, entre outros, em integração com os demais princípios inerentes à economia solidária.
- *Solidariedade*: a meta de promover o bem-estar das pessoas está presente em todas as etapas desse processo comercial. Percebe-se a distribuição justa do produto do trabalho na relação solidária com a comunidade e na manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, usa-se o Plano Nacional de Economia Solidária, vigente no período de 2015-2019, como ferramenta para a efetividade das políticas públicas com gestão democrática, havendo sido o primeiro a ser construído por meio da 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em Brasília /DF, no período de 26 a 29 de novembro de 2014. Já no ano de 2019, o Conselho Nacional de Economia Solidária -CNES não convocou nem realizou a 4ª Conferência Nacional de Economia Solidária.

As organizações solidárias são constituídas para terem acesso aos produtos e aos serviços ofertados pelo governo em sua política de apoio, tais como: programas públicos de financiamento, compras governamentais, comercialização de produtos e de serviços, assessorias, entre outros; no entanto, estas devem se inscrever, previamente, no Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL).

Finalizando os procedimentos de cadastramento, a Declaração de Empreendimento Econômico Solidário (DCSOL) é emitida via internet. No entanto, para efetivar o cadastramento, a



OBSERVADR







organização solidária deverá preencher os requisitos previstos na Portaria Ministério do Trabalho e do Emprego n. 1.780/2014:

- Ser uma organização coletiva, formada por pessoas físicas ou formada por outros empreendimentos, cujos participantes são trabalhadores do meio urbano ou rural;
- Exercer atividades de natureza econômica permanentes, ou ter esse objetivo, no caso de empreendimentos em formação;
- Ser uma organização autogestionária, onde os membros participam da gestão das atividades econômicas e da decisão sobre a partilha dos seus resultados, de forma democrática;
- Ser suprafamiliar, ou seja, ter entre os sócios mais de um núcleo familiar;
- Realizar reuniões ou assembleias periódicas para deliberação de questões relativas à organização das atividades realizadas pelo empreendimento.

Portanto, numa próxima etapa, as organizações solidárias devem elaborar projetos de apoio e de fomento a empreendimentos solidários e submetê-los à aprovação. Obtendo êxito na aprovação do projeto, a Senaes promove a transferência de recursos para os projetos, Estados, Municípios e universidades.

### **CSAs: princípios, valores e características**

Os princípios direcionam o caminho para que as organizações atinjam suas metas e seus objetivos. Também estão presentes entre as CSAs que alicerçam sua estrutura institucional sobre os princípios inerentes, dos quais elencam-se os principais:

- *Diversificação das culturas e consumo local:* a policultura é diversificada com frutas, legumes e verduras, da própria época, respeitando o calendário agrícola. Por exemplo, na CSA de *Wishing Stone Farm*, em *Rhode Island*, nos EUA, são cultivadas 40 espécies distintas de vegetais. (HENDERSON, p. 245).
- *Aceitação de alimentos da época:* a colheita é feita na época ou na própria estação do ano, mantendo a qualidade do sabor e da nutrição.
- *Organização e gestão compartilhada:* desde a fundação, agricultores e coprodutores decidem o que contratam, compram e vendem na gestão da CSA, incluindo a administrativa e a financeira, com reuniões periódicas.
- *Concessão mútua na decisão dos preços justos:* agricultores e coagricultores analisam as planilhas de custos e determinam o preço da cota mensal, incluindo eventuais perdas da safra por estiagem, granizo, enchentes, e outras causas.
- *Relações de amizade:* a amizade e a confiança são características essenciais nas CSAs, por isso, troca-se o preço pelo apreço, saindo das relações de venda e consumo, patrão e empregado, vendedor e consumidor, entre outros.
- *Distribuição independente:* após montar a cesta com os alimentos, o agricultor a distribui, sem custo de transportadora, por meio de um dos seguintes processos: os coagricultores buscam na



CSA; o agricultor transporta a um ponto de distribuição na cidade, comercial ou residencial, para o recebimento dos coagricultores; ou o agricultor leva, diretamente, até a casa do coagricultor.

- *Aprendizagem e ajuda mútua:* o coagricultor interage, ativamente, desde o plantio até a colheita com o agricultor, assim melhora a relação entre homem do campo-cidade, ajudando a resolver os problemas da CSA, e, ainda, participa de palestras de temas afins e de visitas à propriedade rural e às colheitas.

- *Estabilidade e apreço:* os trabalhos são desenvolvidos de forma estável, exigindo paciência e cooperação. Antes, o agricultor gastava tempo e recursos materiais com as vendas, por exemplo, em feiras. Agora, deixando de ser feirante, possui a tranquilidade de que o pagamento das cestas mensais está garantido durante todo mês, mesmo em épocas de chuvas intensas, quando pouco se colhe. Dessa forma, a cultura do preço é substituída pela do apreço.

Enfim, o exercício desses princípios e valores favorece os laços de confiança, afetividade e solidariedade, criando uma comunidade sólida e fraterna.

**Princípios das CSAs comuns aos da economia solidária**

As CSAs e as organizações de Economia Solidária têm em comum os núcleos familiares, que aplicam os princípios essenciais ao funcionamento dessas organizações, conforme apresentado no Quadro 2 e detalhado para cada um deles a seguir:

**Quadro 2:** Princípios e valores comuns das CSAs e das Economias Solidárias

Princípios e valores	CSAs	Economias Solidárias	Em comum
Cooperação	Sim	Sim	Cooperação
Autogestão	Sim	Sim	Autogestão
Ação econômica	Sim	Sim	Ação econômica
Solidariedade	Sim	Sim	Solidariedade
Diversificação de culturas e consumo local	Sim	Não	Não
Aceitação de alimentos da época	Sim	Não	Não
Relações de amizade	Sim	Sim	Relações de amizade
Distribuição independente	Sim	Não	Não
Organização e gestão compartilhada	Sim	Sim	Organização e gestão compartilhada
Concessão mútua na decisão dos preços justos	Sim	Não	Não
Aprendizagem e ajuda mútua	Sim	Sim	Aprendizagem e ajuda mútua
Estabilidade e apreço	Sim	Sim	Estabilidade e apreço

- Princípio da Cooperação, em que se compartilham os serviços e as deliberações, está presente, também, nas CSAs, por meio dos Princípios da Organização e Gestão Compartilhada. Assim como



OBSERVADR





no Princípio de Concessão Mútua na Decisão dos Preços Justos, o produtor e o consumidor pactuam sobre os preços das cotas mensais.

- Princípio de Autogestão, em que as deliberações são colegiadas, e não individuais, também é vivenciado pelas CSAs, por meio do Princípio da Gestão Compartilhada (Quadro 2), em que agricultores e coagricultores fazem reuniões ordinárias e assembleias gerais para deliberações.

- Princípio da Ação Econômica, em que se praticam os atos comerciais de compra, venda, produção, troca, consumo, entre outros, é aplicado nas CSAs. Por meio do Princípio de Concessão Mútua na decisão dos preços justos, os coagricultores autorizam os agricultores familiares a comprarem máquinas e instrumentos de trabalho.

- Princípio da Solidariedade, que valoriza o bem-estar em todas as etapas do processo produtivo, com a distribuição justa do produto do trabalho, respeitando o meio ambiente e a sustentabilidade. É aplicado nas CSAs por meio dos Princípios da Relação de Amizades entre coagricultores, numa relação de confiança entre as partes.

Pode-se verificar que os princípios e os valores essenciais das Economias Solidárias são, integralmente, vivenciados pelas CSAs, o que as aproxima de uma organização típica de Economia Solidária.

### **Das pesquisas de campo**

Superando a fase de conceitos, definições e princípios, os trabalhos avançaram para as coletas de dados diretamente nas CSAs localizadas no interior do Estado de São Paulo, especificamente no recorte territorial: Iperó, no município de Iperó; São José dos Campos, no município de São José dos Campos; Demétria, no município de Botucatu; e Bauru, no município de Bauru, enquanto que o temporal foi no período de 10 a 14 de outubro de 2018.

As entregas das cestas aos coagricultores da CSA Demétria ocorrem, semanalmente, às sextas-feiras (Figura 01). Parte dos alimentos é entregue no próprio organismo agrícola, enquanto as demais são encaminhadas aos pontos de entrega. Nos dias de entrega, estão sempre à disposição, para escolha do coagricultor, a cesta 01, composta por brócolis, alho poró, alface crespa, couve-flor, repolho, batata (500g) e cenoura (500g), e a cesta 02, contendo rúcula, alface mimosa, escarola, acelga, espinafre, beterraba e cebola (500g).

A CSA Demétria tem como especialidade o Banco de Sementes com mais de 1.000 espécies e possui parceria, inclusive, com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), segundo o agricultor responsável. Há sementes crioulas, geneticamente melhoradas naturalmente, e espigas de milho em diversas cores (Figura 02).

### **Figuras 1 e 2: CSA Demétria**

Figura 1: Entrega de cestas.	Figura 2: Sementes crioulas e milhos.
------------------------------	---------------------------------------



OBSERVADR





Fonte: autor (out/2018).



Fonte: autor (out/2018).

As pesquisas de campo junto às CSAs selecionadas para este estudo apuraram, na categoria 1 (Constituição), que todas as comunidades optaram por instituir a formalidade jurídica à organização (Quadro 3, grupo 1, alínea “a”) por meio da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), o que confere obrigações tributárias e trabalhistas, mas as beneficia com direitos sociais.

**Quadro 3:** Comparativo do resultado das pesquisas de campo junto às CSAs

Grupo de questões	Comunidades que Sustentam a Agricultura - CSAs			
	Iperó	S.J. Campos	Demétria	Bauru
<b>1- Constituição</b>				
a) Natureza jurídica	CNPJ	CNPJ	CNPJ	Associação
b) Período de funcionamento, em anos	5	6	9	8
c) Área organismo agrícola, por hectares (ha)	23,1	4,5	10	12
d) Agricultores	3	3	14	20
e) Coagricultores	52	35	185	125
<b>2 – Produção</b>				
a) Departamentos dos organismos agrícola	5	2	4	9
b) Destino alimentos cultivados para CSA	40%	100%	50%	50%
c) Periodicidade da entrega das cestas	Semanal	Semanal	Semanal	Semanal
d) Espécies de vegetais cultivados	70 a 80	35	62	70
<b>3 – Registros</b>				
a) Certificações	SPG	SPG	SPG	SPG
b) Selo de conformidade	Org. br	Não tem	Não tem	IBD
c) Controle pragas e doenças	Caldas em geral	Sem agrotóxicos	Caldas	Sem agrotóxicos

Os levantamentos também constataram que essas organizações estão em atividade entre cinco e nove anos (Quadro 3, grupo 1, alínea “b”) e, por serem ainda novas no mercado, permite-se reafirmar que esse modelo agrícola tem ingressado, no Brasil, há pouco mais de uma década.



Em relação à área territorial, verifica-se que contemplam entre 4,5 a 23,1 ha (Quadro 3, grupo 1, alínea “c”), sendo, portanto, considerados empreendimentos de extensão pequena, quando comparados às grandes fazendas da agricultura convencional. No entanto, isso ocorre por serem administradas por agricultores familiares os quais, para se integrarem aos programas das políticas públicas, devem ter até quatro módulos fiscais (Art. 3.º, item I da Lei 11.326/2006 que trata da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais).

O número de agricultores varia de três a 20 (Quadro 3, grupo 1, alínea “d”) para cada CSA, refletindo, proporcionalmente, o tamanho da propriedade e a capacidade produtiva de cada organismo agrícola. Essa mesma linha de justificativa explica o número de coagricultores variando de 35 a 185 (Quadro 3, grupo 1, alínea “e”).

Em relação à categoria “Produção”, na alínea “a”, a departamentalização atinge entre dois a nove por CSA, reflexo da estrutura administrativa de cada organismo agrícola, que pode exercer os seguintes setores de atividades: horta, floresta, compostagem, minhocultura, criação de animais soltos, floricultura, apicultura, piscicultura, pomar, entre outros.

No destino da produção agrícola, somente a CSA de São José dos Campos encaminha cem por cento aos coagricultores (Quadro 3, grupo 2, alínea “b”). Observa-se que os agricultores familiares também eram feirantes, e a migração para esse modelo agrícola foi ocorrendo por etapas, conforme foi ganhando confiança e estabilidade econômica.

A entrega semanal das cestas contendo legumes, verduras e frutas consagrou-se por unanimidade (Quadro 3, grupo 2, alínea “c”). Dentre as CSAs pesquisadas, a de São José dos Campos iniciou suas atividades com o fornecimento das cestas quinzenais, mas, com o avanço da demanda, passou a ser semanal. Essa logística advém tanto dos agricultores que têm o costume de fazer feiras semanais, quanto do consumidor que compra dessa forma, observando serem alimentos perecíveis.

A variedade de vegetais cultivados é grande, de 35 a 80 (Quadro 3, grupo 2, alínea “d”), configurando a policultura, modelo contrário à monocultura, predominante na agricultura convencional. Ressalta-se que o consumidor deseja alimentos nutritivos e saudáveis, que são encontrados mais facilmente na maior variedade de vegetais.

A categoria “3 – Registro” engloba o formalismo da documentação, envolvendo as certificações e os selos (Quadro 3, grupo 3, alínea “a” e “b”) que comprovam serem produtos orgânicos, observando a preferência dos agricultores pesquisados pelo Sistema Participativo de Garantia da Qualidade Orgânica (SPG). Essa opção se deve ao fato de que, com a SPG, o custo é menor, o processo é menos burocrático, e a produção não necessita de selo orgânico quando a venda é feita diretamente ao consumidor.

Em contrapartida, a outra opção seriam as certificadoras por auditoria. Entretanto, o seu custo é alto, por acumularem mais procedimentos e onerações nos seus credenciamentos, os quais envolvem até os requisitos de orgânicos internacionais (Decreto n. 6.323/2007, que regulamenta a Lei n. 10.831/2003 dispondo sobre a agricultura orgânica).



Para o controle de pragas e de doenças, os resultados apontaram que os agricultores empregam calda bordalesa e meios naturais (Quadro 3, grupo 3, alínea “c”), acompanhando as diretrizes da agricultura orgânica, que impede o uso de agrotóxicos.

As CSAs pesquisadas apresentaram dados semelhantes, mas com algumas especialidades, o que reflete o fato de haver pouco tempo de fundação, por adotarem os mesmos valores e princípios e pertencerem, culturalmente, ao mesmo Estado.

### **Considerações Finais**

As CSAs estudadas representam o modelo alternativo de agricultura sustentável, promovendo o desenvolvimento regional num contexto que resgata a identidade do agricultor e beneficia o consumidor com alimentos saborosos, nutritivos e orgânicos.

Constatou-se, também, que as parcerias entre os agricultores e os coagricultores formalizam-se por meio de associações ou cooperativas, numa relação direta de cooperação e de confiança por meio de contrato de adesão à CSA.

Esses organismos agrícolas, realmente, se configuram como organização promotora do desenvolvimento sustentável: praticam os pilares ou as dimensões da sustentabilidade, de forma socialmente justa, ambientalmente equilibrada e economicamente viável, por meio, respectivamente, da prática do preço justo, do cultivo por Sistema Agroflorestal e do valor rentável das cotas.

Assim, os dados apontam para organizações que vivenciam os princípios da cooperação, da autogestão e da solidariedade mediante o exercício da organização e da gestão compartilhadas, a concessão mútua na decisão de preços justos e a relação de amizades respectivamente.

A autogestão presente na Economia Solidária e nas CSAs consiste na capacidade de seus parceiros, conselheiros e trabalhadores envolvidos promoverem as suas decisões administrativas, financeiras e produtivas.

Os estudos verificaram que as CSAs não são típicas economias solidárias, isso por destinarem um valor ao agricultor como margem de lucro. Segundo Singer, toda cooperativa que assalaria seus gestores descaracteriza-se como organização de economia solidária.

Verifica-se, no atual Governo Federal, que o Programa Nacional de Economia Solidária, como política pública, não realizou a 4ª Conferência Nacional de Economia Solidária em 2019. Dessa forma, não há Plano Nacional de Economia Solidária: 2020-2024, o que pode interromper a continuidade desses serviços públicos essenciais à população.

Assim, a divulgação por meio da mídia, do funcionamento desses organismos agrícolas e dos resultados positivos alcançados poderia contribuir para o avanço desse modelo agrícola alternativo em outras regiões, municípios e Estados.



OBSERVADR





Além disso, as CSAs podem otimizar recursos e aumentar a produtividade, tornando-se mais atrativas aos consumidores conscientes por meio de parcerias, inclusive com outras CSAs, e de um bom plano de mídia sobre as vantagens para a saúde alimentar e nutricional.

Desse modo, o presente artigo na área das economias solidárias e da agricultura orgânica, representada pelas CSAs, avançou nessa literatura escassa no Brasil, na conceituação e na apuração dos resultados das pesquisas de campo.

**Agradecimentos:** Agradecemos ao Núcleo de Pesquisa e Documentação Rural (NUPEDOR) e ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara (Uniará) pelas orientações técnicas ao presente trabalho.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Uso social da propriedade**. ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 4-4-2002, Plenário, DJ de 23-4-2004. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/774884/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-mc-2213-df>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

HENDERSON, Elizabeth; VAN EN, Robyn . **Sharing the harvest: a citizen's guide to Community Supported Agriculture**. Printed in the United States of America. Revised Edition, november, 2007.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). RC-IPEA – Repositório do Conhecimento do IPEA. SILVA, S. P. Artigo: **Crise de Paradigma? A Política Nacional de Economia Solidária no PPA 2016-2019**. Revista Economia Solidária e Políticas Públicas. Mercado de Trabalho. Vol. 64. Ed. Abril/2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8393>>. Acesso em: 25/02/2020.

Ministério da Economia. Secretaria do Trabalho. **Economia solidária**. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/trabalhador-economia-solidaria/quem-sao-os-participantes>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Economia Solidária**. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/trabalhador-economia-solidaria/plano-nacional-de-economia-solidaria>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

Ministério do Trabalho e Emprego MTE. Portaria n. 1780 DE 19/11/2014 - **Institui o Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários - CADSOL**. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=277278>>. Acesso: 08/04/2018.



OBSERVADR





ONU. Conferências das Nações Unidas – ONU. **Meio ambiente e desenvolvimento sustentável.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conferencias-de-meio-ambiente-e-desenvolvimento-sustentavel-miniguia-da-onu/>>. Acesso: 31/01/2020.

\_\_\_\_\_. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972.** Disponível em:

<[https://apambiente.pt/\\_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972\\_Declaracao\\_Estocolmo.pdf](https://apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Declaração do Rio Sobre Ambiente e Desenvolvimento.** A Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro de 3 a 14 de junho de 1992. Disponível em:

<[https://apambiente.pt/\\_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1992\\_Declaracao\\_Rio.pdf](https://apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1992_Declaracao_Rio.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Organização Mundial de Saúde. OMS.** Disponível em:

<<https://nacoesunidas.org/acao/saude/>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

Planalto. Legislação. **Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.** Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional do Meio Ambiente.** Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso: 31/01/2020.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária.** 1.<sup>a</sup> Ed., 6.<sup>a</sup> Reimpressão. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em:

<<https://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/22/Introducao-economia-solidaria-WEB-1.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 16/03/2020.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário.** Revista de ESTUDOS AVANÇADOS. Vol. 18 n. 51, 2004. Texto recebido e aceito para publicação em 3 de julho de 2004. p.22. Universidade de São Paulo. Disponível em:

<<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9997/11569>>. Acesso em: 24/02/2020.

\_\_\_\_\_; ORTEGA, A. C; FILHO, N.A (organizadores). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária.** Campinas, SP: Editora Alínea, 2007. Capítulo X. Economia Solidária e socialismo. Paul Singer, p. 255-260.

Virtual Magazine Soil Association. **The impact of community supported agriculture.**

Published November, 2011. Disponível em: <<https://communitysupportedagriculture.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/The-impact-of-community-supported-agriculture.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2020.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

<sup>i</sup> Possui graduação em *Design* com ênfase em Sustentabilidade – *Fachhochschule Muenster* – Alemanha (1988) e mestrado em *Master of Fine Arts. M.F.A.* – *Alanus Hochschule* – Alemanha (2011) com o tema Agricultura Sustentada pela Comunidade (*CSA – Community Supported Agriculture*) feito como uma obra de arte.

<sup>ii</sup> Tradução: “gerar protótipos de economia alternativa e sistemas alimentares localizados, como modelos de organização econômica para a sustentabilidade social e ecológica. E, principalmente, para permitir um trabalho decente e reconhecido aos produtores e uma dieta justa, saudável, acessível e de qualidade para toda a sociedade; o que chamamos de ‘justiça alimentar’”.

<sup>iii</sup> Tradução: “acordos de longo prazo - pelo menos um ano - entre produção e consumo; com cestas sazonais como sistema básico de distribuição de alimentos; manejo agroecológico, certificado ou não; existência de sistemas ou ferramentas para compartilhar riscos entre produção e consumo, como pagamento de cotas fixas independentes da produção ou pagamento antecipado de cotas no início da temporada; e comprometimento com o consumo na distribuição, administração e tomada de decisões sobre a projeção e economia do projeto, juntamente com os produtores”.

<sup>iv</sup> Tradução: “Agricultura Comunitária Sustentada (ASC) é uma associação direta, baseada na relação humana, entre consumidores e um ou mais produtores, na qual os riscos, responsabilidades e benefícios gerados pela atividade agrícola são compartilhados, através de um acordo de compromisso a longo prazo”.

<sup>v</sup> Tradução: “Agricultura apoiada pela comunidade significa qualquer iniciativa de produção de alimentos, combustíveis ou fibras em que a comunidade compartilhe os riscos e as recompensas da produção, seja por meio de posse, investimento, compartilhamento dos custos de produção ou fornecimento de mão-de-obra”.



OBSERVADR





**ST7 – COOPERATIVISMO, ECONOMIA COLABORATIVA E DESENVOLVIMENTO**

**EVOLUÇÃO DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO NO MUNICÍPIO DE  
CONCÓRDIA - SC**

**EVOLUTION OF CREDIT COOPERATIVES IN CONCÓRDIA-SC**

Jairo MARCHESAN<sup>1</sup>, Bruno Pilatti ROVANI<sup>2</sup>, Fernando Maciel RAMOS<sup>3</sup>, Letícia Paludo VARGAS<sup>4</sup>

**Resumo:** Diante da organização e da conjuntura política, social, e, principalmente econômica mundial, o cooperativismo apresenta-se como uma das possibilidades para reduzir os processos excludentes do modo de produção capitalista. Assim, apresenta-se, também, como possibilidade de inclusão social e econômica nos processos de produção, distribuição e consumo. O Cooperativismo de crédito se apresenta de forma crescente no Brasil, especialmente na região Sul do país. A pesquisa foi desenvolvida no município de Concórdia-SC, com o objetivo de avaliar os avanços do cooperativismo de crédito no município e suas contribuições para o desenvolvimento socioeconômico. Para a coleta de dados utilizou-se a técnica de pesquisa de campo descritiva, com a aplicação de questionário nas cooperativas de crédito. Os resultados demonstram que as contribuições das cooperativas de crédito para o desenvolvimento local estão centradas em quatro categorias, quais sejam: (i) ações sociais; (ii) formação de capital humano; (iii) empreendedorismo; (iv) finanças pessoais. Além disso, conclui-se que o sistema cooperativista de crédito está contribuindo significativamente na geração de trabalho, distribuição de renda, e, conseqüentemente, com o desenvolvimento local e regional.

**Palavras-chave:** Cooperativas. Cooperação. Economia.

**Abstract:** Faced with the organization and the political, social, and economic world situation, the cooperativism is as one of the possibilities to reduce the exclusionary processes of the capitalist of production mode. It also presents like a possibility of social and economic inclusion in the processes of production, distribution and consumption. Credit cooperatives are present in Brazil, especially in the south region of the country. The research was carried out in Concórdia-SC city. The aims were of evaluating the progress of credit cooperatives in the city and their contributions to socioeconomic development. For data collection, the descriptive field research technique was used, with the application of a survey in credit unions. The results show that the contributions of

<sup>1</sup> Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina e Docente do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (UnC). Rua Santa Catarina, 257 – Centro – Concórdia (SC). CEP: 89700-047. E-mail: [jairo@unc.br](mailto:jairo@unc.br).

<sup>2</sup> Graduando em Ciências Contábeis, Universidade do Contestado, Comunidade Rural de Lajeado dos Pintos, Concórdia/SC. CEP: 89715-899. E-mail: [brunoprovani@gmail.com](mailto:brunoprovani@gmail.com).

<sup>3</sup> Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Docente do Programa de Mestrado Profissional em Engenharia Civil, Sanitária e Ambiental da Universidade do Contestado. Rua Victor Sopelsa, n.º 3000, Salete, CEP 89711-330, Concórdia – SC. E-mail: [framos@unc.br](mailto:framos@unc.br).

<sup>4</sup> Dra. Em Extensão Rural (UFSM). Pós-Doutora em Desenvolvimento Regional e Professora Colaboradora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (UnC) Campus Canoinhas. E-mail: [letipvargas@gmail.com](mailto:letipvargas@gmail.com).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

credit unions to local development are centered on four categories, namely: (i) social actions; (ii) formation of human capital; (iii) entrepreneurship; (iv) personal finance. In addition, it is concluded that the cooperative credit system is contributing significantly to job creation, income distribution and, consequently, to local and regional development.

**Keywords:** Credit unions. Development. Cooperative. Economy

## INTRODUÇÃO

Diante da organização social, política e econômica mundial do modo de produção capitalista, o cooperativismo pode ser uma das possibilidades para promover a inclusão e distribuição de renda mais exequível e equitativa para pessoas físicas e também para as organizações. Desta forma, diferentemente das demais instituições privadas de crédito, os tradicionais “bancos” que atuam no município de Concórdia - SC e na região do Alto Uruguai Catarinense, prestam serviços, e, normalmente, levam seus bônus ou lucros para fora do município, da região e mesmo do país.

O cooperativismo de crédito destaca-se por algumas ações: presta contas nas assembleias aos associados, devolve os lucros, investe na formação técnica e humana do seu quadro de funcionários ou colaboradores, incentiva e divulga os princípios de cooperação, investe em ações sociais locais e regionais, dentre outras. Consequentemente, promove o dinamismo da economia, contribui para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, principalmente dos associados, e, consequentemente, com o desenvolvimento local e regional.

O princípio da cooperação é inerente à sociedade humana, já que as práticas de cooperação humana ocorrem desde as sociedades primitivas e, com maior ou menor intensidade, até a contemporaneidade. Portanto, cooperar pode significar a superação das inseguranças, medos e fragilidades - características do individualismo - e potencializar valores coletivos de organização, solidariedade, respeito e segurança.

A primeira cooperativa mundial foi constituída na cidade de Rochdale, na Inglaterra, no ano 1844 (OCESC/SESCOOP/SC, 2018). Na época, 28 tecelões constituíram, portanto, a primeira cooperativa. Já no Brasil, a primeira cooperativa foi constituída no Estado de Minas Gerais, em 27 de outubro de 1889, denominada Sociedade Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto. Mais tarde, outras cooperativas expandiram-se para outros Estados (CANÇADO, 2014). Em 02 de dezembro de 1969 foi criada a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), esta, afiliada à Aliança Cooperativista Internacional (ACI), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP, 2017).

O cooperativismo cresce significativamente e se apresenta como uma das alternativas para a sociedade atual. Isto justifica-se que no ano de 2012 a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu a força do setor e declarou como o Ano Internacional das Cooperativas. O Brasil possui aproximadamente sete mil Cooperativas. São mais de cinquenta milhões de brasileiros que, direta ou indiretamente, têm nas cooperativas uma fonte de trabalho e renda (ANUÁRIO DO COOPERATIVISMO BRASILEIRO, 2019). Além disso, são mais de novecentas Cooperativas de Crédito em todo o país. Entre os anos de 2014 a 2018 o número de cooperados de crédito



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

creceu 42%. Em 594 municípios as cooperativas de crédito são as únicas instituições financeiras que possuem sede ou posto de atendimento presentes (ANUÁRIO DO COOPERATIVISMO BRASILEIRO, 2019).

De igual modo, o cooperativismo no Estado de Santa Catarina é crescente e sólido em praticamente todos os setores e regiões do Estado (ZORDAN, 2016). Para o referido autor, um terço da população de Santa Catarina está diretamente vinculada ao cooperativismo. Dado o exposto, esse artigo pretende avaliar os avanços do cooperativismo de crédito no município de Concórdia – SC, e apresenta as contribuições do setor para o desenvolvimento socioeconômico regional.

## Cooperativismo De Crédito

Os serviços prestados aos cooperados pelas cooperativas de crédito são semelhantes aos utilizados pelas tradicionais agências de crédito, ou popularmente conhecidas como “bancos”. Portanto, executam praticamente todas as ações, dentre as quais, destacam-se, por exemplo, operar com cartões de crédito, contas correntes, fundos de investimento, seguros, aplicações, diversos tipos de empréstimos, entre outros (VILELA; NAGANO; MERLO, 2008). Nas cooperativas de crédito, a eficiência fica associada ao quanto a mais será agregado aos cooperados, maximizando resultados, materializados em operações de créditos e benefícios líquidos. Em contrapartida, aos recursos empregados para sua obtenção, a eficiência pode ser considerada uma medida da capacidade que agentes ou mecanismos têm de melhor para atingir seus objetivos, de produzir efeitos esperados, em função dos recursos disponíveis (FERREIRA; GONÇALVES; BRAGA, 2007).

Inseridas no meio econômico financeiro do país desde 1902, as cooperativas de crédito se apresentam importantes sob o ponto de vista econômico e social, afinal, promovem a aplicação de recursos privados e públicos, assumindo compromissos sociais, políticos e, principalmente, econômicos em favor da comunidade onde estão inseridas e atuam (PORTO; FERREIRA, 2014).

As premissas cooperativistas podem ser facilmente classificadas nos seguintes aspectos (BREZZAN et al., 2010): suas intenções mediante ao mercado ou à sociedade são facilmente identificadas, tendo suas identidades transparecidas por meio de Estatutos Sociais, que são expostos a todo e qualquer público que tenha interesse em observar quais premissas e diretrizes sustentam essa sociedade cooperativista; Utilizam dos esforços oferecidos de forma mútua e voluntária pelos seus cooperados, como forma de se sustentar e de operar com baixos custos de manutenção; Buscam resultados positivos ao final do seu exercício anual. As cooperativas socializam as sobras com seus associados ou cooperados, além dos serviços prestados em sua região de atuação que auxiliam no desenvolvimento econômico e social. Assim, as cooperativas atuam com princípios, dentre os quais a transparência com seus associados, explanando os saldos financeiros obtidos no período de atuação através de Assembleias Ordinárias.

Cooperativas de crédito mais eficientes desempenham melhor seu papel socioeconômico, o que resulta na ampliação de três importantes fatores. Primeiramente, ocorre a promoção da desintermediação financeira, que torna o diferencial entre as taxas de captação e empréstimos, realizados aos cooperados, gerando mais oportunidades para a circulação de recursos, e, conseqüentemente, o desenvolvimento local, já que depositantes e tomadores de empréstimos



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

normalmente pertencem à mesma localidade (FERREIRA; GONÇALVES; BRAGA, 2007).

É proposto pelas cooperativas promoverem a solução simples e prática para conflitos existente entre as mencionadas características: a do cidadão, que enfatiza o bem público e a responsabilidade social, e a do ator econômico, interessado na produção eficiente de bens ou serviços (ANTONIALI, 2011). O cooperativismo ressalta a importância da cooperação, do preço justo e da distribuição mais igualitária dos resultados, tornando-se, por isso, importante ator social no processo de desenvolvimento socioeconômico. Não se pode, no entanto, descrever as cooperativas como associações beneficentes ou de fins apenas públicos. Existem objetivos econômicos de produção e de coordenação do setor de trabalho. Portanto, quanto maior a profissionalização e a capacitação da gestão das cooperativas, melhores resultados serão alcançados, o que não significa abrir mão de seus princípios (MENEZES; LAJUS, 2015).

As cooperativas podem contribuir de forma eficiente para esse fim, pela própria característica, que é a distribuição dos resultados, na qual não existe lucro (expropriação, aceita e regulada pelas forças de mercado, da mais-valia, ou seja, do trabalho excedente que fica com o dono do capital) e sim, a sobra (devolução legal da mais-valia que retorna à origem, retorna a quem gerou, por via do sistema cooperativista) (MENEZES; LAJUS, 2015).

Segundo o Anuário do Cooperativismo Brasileiro (2019), no final do ano de 2018 havia 10.548.288 cooperados. Do ano de 2017 para 2018, houve um incremento de 18,6% de novos cooperados no segmento de crédito. Do ano de 2018 para 2019 registrou-se um aumento de 9,4% em relação ao mesmo período do ano anterior. Segundo o mesmo documento, a maior parcela (55%) dos cooperados está situada na Região Sul do país, seguida pelas Regiões Sudeste (28%), Centro-Oeste (11%), Nordeste (4%) e Norte (2%). Tais dados demonstram o crescimento expressivo deste setor, o qual influencia positivamente também para a economia brasileira, para as regiões e especialmente aos municípios onde atuam.

## Procedimentos metodológicos

### Breve descrição do município

A respeito do município de estudo, entende-se que a colonização do território de Concórdia, SC ocorreu a partir do início (1920) do século passado por descendentes italianos e alemães, principalmente, provenientes do Estado do Rio Grande do Sul (MARCHESAN, 2003).

**Figura 1** - Mapa do Brasil, destacando Santa Catarina e Concórdia, SC



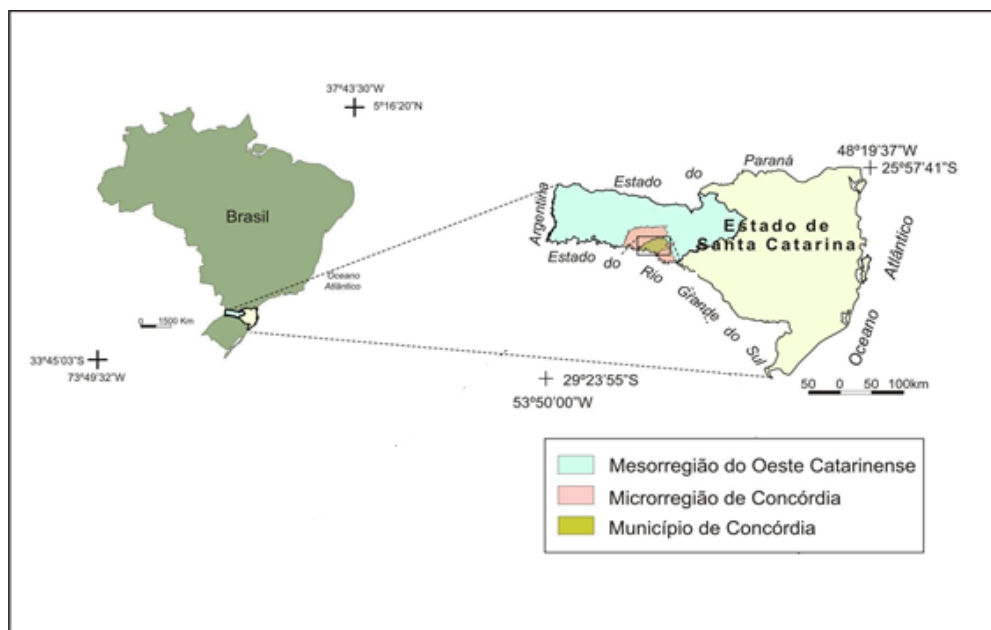
OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020



Fonte: Adaptado de IBGE (2006)

A superfície territorial do município é de 797,26 km<sup>2</sup>. Sua população é de 73.742 habitantes (IBGE, 2018), com aproximadamente 80% de indivíduos no meio urbano e 20% no meio rural. A densidade demográfica média atual é de aproximadamente 91,2 hab./km<sup>2</sup>.

O município de Concórdia destaca-se na economia catarinense. A atividade econômica principal é a agropecuária, destacando-se a suinocultura, avicultura e bovinocultura de leite. O referido município é sede da Cooperativa de Produção e Consumo Concórdia Ltda. (Copédia), que é uma das maiores produtoras de proteína animal da região. Além desta Cooperativa, há mais de outras trinta Cooperativas que atuam no Município, mostrando a expressividade com relação ao cooperativismo (MARCHESAN, et al, 2019). Dentre outras atividades econômicas, destacam-se o transporte de cargas, indústria moveleira, gráfica, alimentos, produção de software, cooperativismo em várias áreas, entre outras (GONÇALVES; VEGRO, 1994; TEDESCO et al., 2014). Ainda, várias agroindústrias familiares que envolvem os pequenos agricultores contribuem significativamente para a economia regional.

Já o cooperativismo de crédito no município, conta com cinco Instituições de crédito: Cooperativa de Crédito do Alto Uruguai Catarinense (Sicoob Crediauc); Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Concórdia e Região (Sicoob Transcredi); Sistema das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol); Cooperativa de Crédito Unicred Desbravadora Ltda. - Unicred Desbravadora Sul (Unicred); Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi) e a Cooperativa de Crédito Uniprime; todas consolidadas nas dimensões política, econômica e social.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Na economia urbana destacam-se a atuação do setor comercial e de prestação de serviços e outros. Nesta direção, talvez seja possível afirmar que o cooperativismo em Concórdia, ao longo de décadas, ajude a explicar a condição de destaque e de qualidade de vida, demonstrados pelos índices de desenvolvimento humano, social e econômico alcançados pelo município, quando comparado com outros municípios brasileiros com características semelhantes, como, por exemplo, sob o ponto de vista demográfico, produtivo, dentre outros.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é de 0,849. No dia 28/06/18 foi divulgado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) o Índice de Desenvolvimento Municipal. O município de Concórdia aparece em oitavo lugar no País e em primeiro no Estado de Santa Catarina (FIRJAN, 2016).

## Coleta e análise de dados

Para a coleta de dados utilizou-se a técnica de pesquisa de campo com a aplicação de questionário. O questionário possuía 14 perguntas e foi aplicado aos Gerentes, Diretores ou Presidentes das Cooperativas de crédito. O instrumento utilizado apresentava 10 (dez) questões abertas, divididas em três blocos. No primeiro bloco foi verificado o início das atividades e dificuldades encontradas. No segundo, foram verificados os setores de atuação e número de sócios por décadas da cooperativa. Já no terceiro e último bloco, foram identificados os benefícios propostos a seus colaboradores e demais contribuições para a sociedade local.

Com relação ao delineamento da pesquisa, os estudos da área de ciências sociais aplicadas podem ser delineados metodologicamente frente ao objetivo, procedimento de coleta, abordagem do problema e análise dos dados. A pesquisa aplicou questionários, e, posteriormente, fez análise quantitativa e qualitativa das informações obtidas, apresentando-se como descritiva. A pesquisa descritiva é aquela em que são feitos exames das relações entre as variáveis, com a coleta de seus dados em um único período e resumidos estatisticamente (CERVO; BERVIAN, 2002; SIMÕES; PEREIRA, 2009).

## Resultados e discussão

Uma cooperativa de crédito consiste em uma associação de indivíduos com objetivo de efetuar negócios de forma simplificada, buscar crédito com juros mais acessíveis e executar suas movimentações financeiras em geral. De igual modo, uma cooperativa de crédito oferece tudo o que um “banco” tradicional dispõe aos seus clientes. No entanto, as cooperativas têm a diferença de realizar atendimento mais próximo do cooperado.

Outro fator positivo é que a cooperativa cobra de seu associado um valor destinado ao capital da instituição, que é alimentado ao final dos exercícios anuais com as sobras do ano anterior, sendo que este valor fica disponível para que o sócio retire quando optar em deixar a cooperativa. Tendo



OBSERVADR





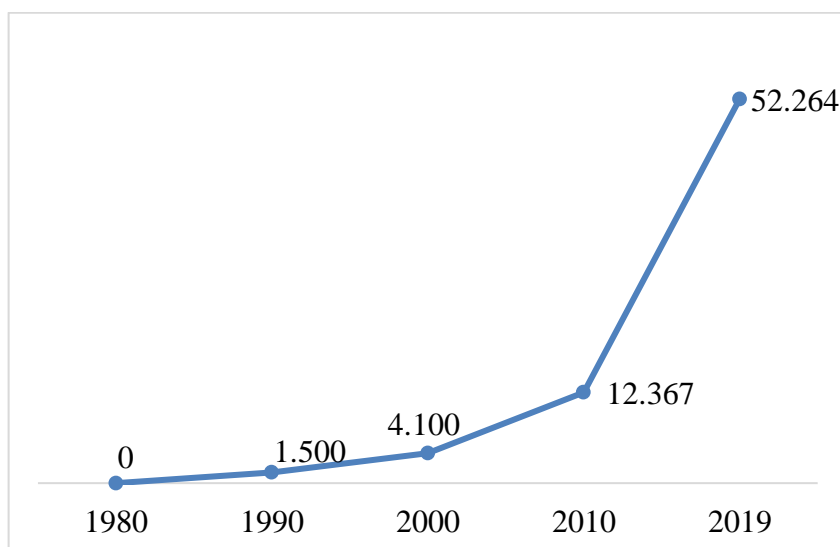
em vista que uma cooperativa não tem fins lucrativos, explica-se assim, o motivo pelo qual possui taxas de juros inferiores em seus empréstimos, quando comparadas aos bancos tradicionais (BÚRIGO et al., 2006).

Nas cooperativas de crédito, os associados encontram os principais serviços disponíveis nos bancos, como conta corrente, aplicações financeiras, cartão de crédito, empréstimos e financiamentos. Os associados têm poder igual de voto, independentemente da sua cota de participação no capital social da cooperativa. O cooperativismo não visa lucros, os direitos e deveres de todos são iguais e a adesão é livre e voluntária (SICOOB, 2019).

De acordo com a pesquisa de campo e com os relatos de presidentes e gerentes das cooperativas visitadas na presente pesquisa, as principais dificuldades para constituir e manter as cooperativas de crédito estão centradas nos seguintes pontos: (i) *Disponibilidade de profissionais qualificados e experientes na área;* (ii) *Abordagem de novos cooperados, com comprovação da qualidade dos produtos e serviços prestados pela cooperativa;* (iii) *Concorrência com instituições bancárias consolidadas e que estão há mais tempo atuando no mercado financeiro.* Foi relatado por um dos entrevistados que: “as dificuldades, muitas vezes, possibilitam a busca de soluções. Foi assim que as cooperativas de crédito atuaram para se consolidar e se fazerem presentes no mercado financeiro local”.

Conforme o gráfico apresentado na figura 2, é notório o crescimento no número de cooperados das cooperativas de crédito no município de Concórdia (SC). A origem está no ano de 1984, quando a primeira cooperativa de crédito - Sicoob/Crediauc - foi fundada no município.

**Figura 2** - Evolução do número de cooperados no município de Concórdia, SC



Fonte: Dados da pesquisa de campo (2019)





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Diante dos dados apresentados, verifica-se aumento acentuado do setor cooperativista de crédito local. Isso, é confirmado na figura 2, quando se observa que no ano de 1984, ano da fundação da primeira cooperativa de crédito - Sicoob Crediauc - haviam 33 associados. Já no ano de 2019, o município de Concórdia contava com mais de cinquenta e dois mil associados. Esse dado mostra que aproximadamente 50% da população do município é associada em alguma cooperativa de crédito. Além disso, demonstra o expressivo crescimento do setor. Isso denota que os cooperados demonstram ter confiança na Cooperativa. Possivelmente, tal crédito e confiança foram sendo difundidos socialmente e a Cooperativa foi conquistando espaços no setor de atuação.

A partir da pesquisa qualitativa desenvolvida entende-se que os indivíduos buscam associar-se a cooperativas de crédito em busca de auxílio financeiro, possibilitando, a partir daí, movimentar a economia do município, e, conseqüentemente, impulsionar o desenvolvimento socioeconômico.

Todas as Cooperativas descritas são filiadas à Organizações Cooperativas Brasileiras (OCB), com exceção da Cooperativa Cresol, filiada à União Nacional da Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), a qual busca focar seus esforços em três principais setores: empresarial, pessoa física urbana e agronegócio. Na tabela 1 evidenciam-se dados sobre o ano de fundação e comparativo entre o número de associados iniciais e no ano de 2019.

**Tabela 1 - Dados das Cooperativas de Crédito de Concórdia**

Cooperativa	Ano da fundação	Nº sócios (ano fundação)	Nº sócios (2019)
Sicoob Crediauc	1984	33	20.002
Sicoob Transcredi	2002	102	22.507
Unicred	2000	40	690
Cresol	2002	44	4.286
Sicredi	2009	105	4.779

Fonte: dados da pesquisa (2019)

Em uma das Cooperativas de Crédito - Crediauc - o setor de agronegócio é o “carro- chefe” das operações de crédito; são os investimentos provenientes de recursos do governo federal por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES). Neste sentido, a cooperativa acessa os recursos no BNDES e opera como intermediadora com seus cooperados. Desta forma, o setor da agricultura é o maior beneficiado em relação a taxas de juros. Isto se justifica pelo fato de o Brasil ser um país dependente da produção agrícola em geral. Desta forma, o governo busca auxiliar os produtores para que consigam ter sequência nas suas atividades durante o ano.

O setor empresarial busca, além de recursos para investimentos, auxílios para capital de giro de suas empresas, usufruindo de taxas de juros mais acessíveis, disponibilizadas pelas cooperativas



OBSERVADR



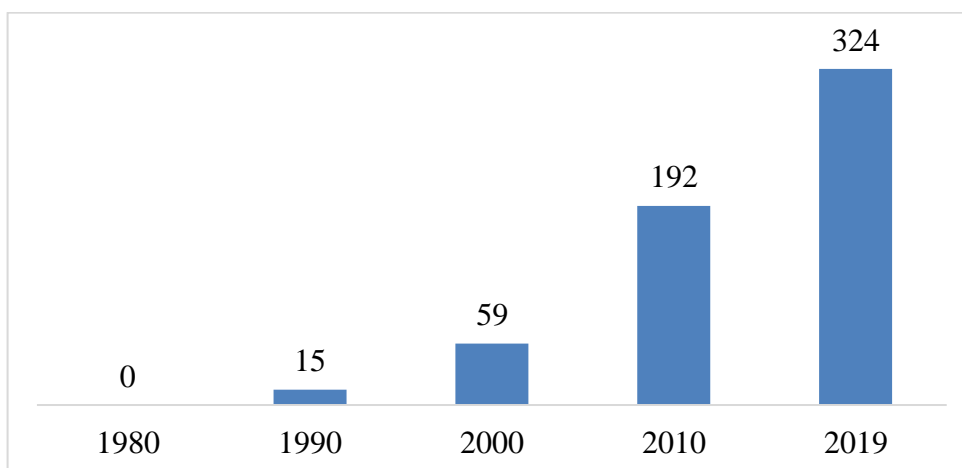


de crédito, diferentemente dos bancos tradicionais que se encontram instalados no município (SEBRAE, 2019). Portanto, o desenvolvimento comercial e industrial do município de Concórdia/SC também passa pela atuação das Cooperativas de crédito. Isso demonstra a importância do setor para o desenvolvimento socioeconômico do referido município.

Já no setor de pessoa física urbana, são identificadas operações financeiras de menor escala, geralmente para aquisição de veículos, por exemplo, motos e carros e outros bens (duráveis e não duráveis), bem como para compra de terrenos, reformas e construções de casas.

A figura 3 mostra a evolução do número de funcionários do setor de cooperativismo de crédito no município de Concórdia.

**Figura 3** - Números de funcionários atuantes nas cooperativas de crédito no município de Concórdia, SC



Fonte: Dados da pesquisa de campo (2019)

Observa-se o aumento da geração de empregos e de renda direta para os indivíduos do município, já que são mais de 300 pessoas atuando nas cooperativas de crédito local e regional. Além disso, há de se ressaltar, a partir da pesquisa de campo, que as cooperativas proporcionam aos seus funcionários cursos e treinamentos internos e externos, preparando-os cada vez mais para atuarem no mercado financeiro e aprimorando-os para o atendimento aos cooperados e interessados em negócios. As cooperativas também incentivam seus funcionários de forma monetária, disponibilizando a possibilidade de qualificação profissional e, principalmente acadêmica, através do pagamento de porcentagens que variam de 30% a 80% da mensalidade para graduação em cursos superiores, de acordo com o tempo de empregabilidade. Isso vale para níveis de graduação, pós-graduação, MBA, mestrado e doutorado.

Os projetos sociais também estão intrínsecos e fazem parte dos propósitos cooperativistas, por isso, as cooperativas de crédito do município auxiliam financeiramente as Organizações Não



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Governmentais (ONGs), as populações de comunidades carentes que possuem crianças e adolescentes em estado de vulnerabilidade social ou necessidade especial, através de investimentos em formação humana e social por meio de projetos. Afinal, as cooperativas possuem porcentagens de suas sobras anuais reservadas para estes fins e asseguradas por aprovações em suas Assembleias.

A critério de exemplo, a Cooperativa Sicoob Crediauc disponibiliza 0,5% das sobras anuais para projetos sociais, sendo alguns deles: Projeto Sesi Ciências - Eletricidade se Liga aí, Dia do Desafio; “Lixo Zero” – recolhimento de lixo eletrônico, pilhas, lâmpadas e vidros, em parceria com a Fundação Municipal do Meio Ambiente de Concórdia (Fundema), Projeto Filó, de apoio para valorização da cultura italiana, entre outros.

Dentro dessa mesma perspectiva, a Cooperativa Cresol também desempenha seu papel social com atividades esportivas, apoio a entidades como Corpo de Bombeiros Voluntários, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), dentre outros. Seguindo esta linha, a Sicredi, o Sicoob Transcredi e a Unicred também auxiliam em campanhas do agasalho, apoios e patrocínios em cursos e palestras educativas para as comunidades e ações de caridade em datas comemorativas.

Por fim, os resultados demonstram que as contribuições das cooperativas de crédito para o desenvolvimento local estão centradas em quatro categorias, são elas: (i) ações sociais; (ii) formação de capital humano; (iii) empreendedorismo; (iv) finanças pessoais.

## Considerações finais

O presente estudo teve por objetivo principal analisar a evolução do setor de cooperativismo de crédito no município de Concórdia e suas contribuições para o desenvolvimento socioeconômico do município. Dentro dessa perspectiva, identificou-se que o cooperativismo de crédito está atuando com intensidade no mercado financeiro regional, com bases sólidas e objetivos definidos.

É notório o crescimento do sistema cooperativista de crédito no município, o qual acompanha a tendência nacional e sustentado por cooperados que buscam neste meio novas formas de fazer negócios, novos produtos e serviços que são oferecidos, com taxas de juros mais atrativas e favoráveis para que possam gerir suas propriedades rurais, empresas ou até mesmo sua vida pessoal, além de colaborar com o desenvolvimento socioeconômico da região onde atua.

Além dos números apresentados nesta pesquisa, os quais demonstram o crescimento do setor cooperativista de crédito, observa-se ou constata-se no município de Concórdia (SC) e também na microrregião da Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense (AMAUC) a crescente presença e atuação do setor. Portanto, se há crescimento do cooperativismo de crédito, possivelmente há redução dos negócios nas agências privadas ou públicas.

Neste cenário, dentre as vantagens do cooperativismo de crédito é que os lucros dos negócios são distribuídos entre os sócios e tendem a ser reinvestidos no município ou na região. O contrário também pode ser verdadeiro. Ou seja, os lucros dos negócios das agências de crédito públicas ou privadas podem ou são retirados do município ou da região e destinados para fora ou aos centros



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

nacionais ou internacionais, onde estão localizadas as sedes das referidas agências. Se os recursos financeiros são distribuídos para os cooperados, ficam ou tendem a ficar no município e na região, logo, denota-se que há maior movimento econômico local e regional e está contribuindo para a geração de novos negócios, trabalho, renda e desenvolvimento socioeconômico.

Por fim, conclui-se que o sistema cooperativista de crédito está contribuindo significativamente na geração de trabalho, distribuição de renda, e, conseqüentemente, com o desenvolvimento local e regional.

## REFERÊNCIAS

ANTONIALI, L. M. Influência da mudança de gestão nas estratégias de uma cooperativa agropecuária. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 4, n. 1, p. 135–159, 2011.

ANUÁRIO DO COOPERATIVISMO BRASILEIRO. **Sistema Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), 2019**. Disponível em: <[http://www.paranacooperativo.coop.br/ppc/imagens/Comunicacao/2019/noticias/07/04/publicacao/publicacao\\_clique\\_aqui\\_04\\_07\\_2019.pdf](http://www.paranacooperativo.coop.br/ppc/imagens/Comunicacao/2019/noticias/07/04/publicacao/publicacao_clique_aqui_04_07_2019.pdf)>. Acesso em 28 jan 2020.

BRESSAN, V. G. F. et al. Uma proposta de indicadores contábeis aplicados às cooperativas de crédito brasileiras. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, v. 2, n. 4, p. 58–80, 2010.

BÚRIGO, F. L. et al. Finanças e solidariedade: uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. **Estud. soc. agric.**, Rio de Janeiro, vol. 14, no. 2, 2006.

CANÇADO, A. C. **Cooperativismo**. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 39-41.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. [s.l.: s.n.]. v. 5

FERREIRA, M. A. M.; GONÇALVES, R. M. L.; BRAGA, M. J. Investigação do desempenho das cooperativas de crédito de Minas Gerais por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA). **Econ. aplic**, v. 11, p. 425–445, 2007.

FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal**. Disponível em:

<<https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=SC&IdCidade=420430&Indicador=1&Ano=2016>>.

GONÇALVES, J. S.; VEGRO, C. L. R. Crise Econômica E Cooperativismo Agrícola: Uma Discussão Sobre Os Condicionantes Das Dificuldades Financeiras Da Cooperativa Agrícola De Cotia (Cac). **Agricultura em São Paulo**, v. 41, n. 2, p. 57–87, 1994.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/concordia>>. Acesso em: 3 fev. 2019.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

MARCHESAN, J. **A questão ambiental na produção agrícola: um estudo sócio-histórico-cultural no município de Concórdia (SC).** Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

MARCHESAN, J. et al. Crescimento e contribuições do setor cooperativista no município de Concórdia, Santa Catarina. In. **Revista Húmus**, vol. 9, num. 27, 2019.

MENEZES, C. M.; LAJUS, M. L. DE S. Cooperativismo de crédito e desenvolvimento. **Revista Economia e Desenvolvimento**, v. 14, n. 2, p. 294–313, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (OCESC)/SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO COOPERATIVISMO (SESCOOP/SC). **O Cooperativismo ao Alcance de Todos.** 19ª ed. Florianópolis: Gráfica Rocha, 2018.

PORTO, S. B.; FERREIRA, M. V. Cooperativismo e Desenvolvimento Socioeconômico: uma análise da Cooperativa de Crédito Rural de Economia Solidária Soliced Benjamin Constant/AM. **Cadernos Gestão Social**, v. 5, n. 2, p. 323–337, 2014.

SEBRAE. **Capital de giro: aprenda o que é e como funciona o da sua empresa.** Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-e-e-como-funciona-o-capital-de-giro,a4c8e8da69133410VgnVCM1000003b74010aRCRD>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM SESCOOP DO COOPERATIVISMO (SESCOOP). **Fundamentos do Cooperativismo.** Brasília (DF), 2017.

SICOOB. **Cooperativa de crédito.** Disponível em: <<http://www.sicoobs.com.br/sicoob-sc/cooperativismo/cooperativa-de-credito/>>.

SILVA, T. P. DA; HEIN, N. Limite do risco positivo ao crescimento das atividades de crédito de cooperativas de crédito. **Revista Globalização, Competitividade e Governabilidade**, v. 6, n. 3, p. 50–69, 2012.

SIMÕES, S.; PEREIRA, M. A. M. **A arte e a ciência de fazer perguntas: aspectos cognitivos da metodologia de survey e a construção do questionário.** [s.l.: s.n.].

TEDESCO, G. M. I. et al. Mercado de Transporte Rodoviário de Cargas no Brasil. **Revista Antt**, p. 1–9, 2014.

VILELA, D. L.; NAGANO, M. S.; MERLO, E. M. Aplicação da análise envoltória de dados em cooperativas de crédito rural. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. spe2, p. 99–120, 2008.

ZORDAN, M. A. **Cooperativismo: ideias e posições.** Chapecó: Arcus Indústria Gráfica, 2016.



OBSERVADR





**ST7 – COOPERATIVISMO, ECONOMIA COLABORATIVA E DESENVOLVIMENTO**

**A FORMAÇÃO DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS E SISTEMAS AGROALIMENTARES LOCALIZADOS COMO PROPULSORES DE FLUXOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS**

**THE FORMATION OF LOCAL PRODUCTIVE ARRANGEMENTS AND AGRICULTURAL SYSTEMS LOCATED AS PROPELLERS OF SOLIDARY ECONOMIC FLOWS**

Karina de Paula CARVALHO<sup>1</sup>

**Resumo:** Em meio às transformações dos sistemas alimentares globais na atualidade, aqui está em análise a perspectiva que atribui *nexos* entre produção alimentar, saúde, sustentabilidade ambiental, pobreza e desigualdades. Este trabalho estabelece relações entre os conceitos de Arranjos Produtivos Locais e Sistemas Produtivos Agroalimentares Localizados como capazes de contribuir para reprodução socioeconômica das famílias extrativistas e agricultoras. A problemática que move este trabalho está na formação desses conceitos como mecanismos dinamizadores da produção alimentar destes grupos em conjunto de temas importantes que dizem respeito a qualidade de vida de todos os envolvidos no processo. Dentre os temas estão: Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional; sustentabilidade ambiental; acesso a mercados e políticas públicas. A consolidação de APLs de alimentação e a ideia de sistemas localizados permitem entender como se dá a inserção da agricultura de base familiar nos mercados de produtos agroalimentares. A preocupação da SSAN permite adentrar por aspectos que se interligam, sendo de natureza social, econômica e cultural. É possível que o desenvolvimento de novas relações de mercado crie alternativas aos circuitos de distribuição convencionais ao mesmo tempo que gera desenvolvimento às localidades.

**Palavras-chave:** Sistemas agroalimentares. Soberania e segurança alimentar e nutricional. Sociobiodiversidade. Desenvolvimento local.

**Abstract:** Amid the transformations of global food systems today, here is an analysis of the perspective that attributes links between food production, health, environmental sustainability, poverty and inequalities. This work establishes relations between the concepts of Local Productive Arrangements and Localized Agrifood Productive Systems as capable of contributing to the socioeconomic reproduction of extractive and agricultural families. The problem that moves this work lies in the formation of these concepts as mechanisms that stimulate the food production of these groups together with important themes that concern the quality of life of all those involved in the process. Among the themes are: Food and Nutrition Sovereignty and Security; environmental sustainability; access to markets and public policies. The consolidation of food LPA

<sup>1</sup> Mestranda em Desenvolvimento, Planejamento e Território -PGDPLATUFSJ. E-mail: [karinadepaula18@hotmail.com](mailto:karinadepaula18@hotmail.com).



OBSERVADR





and the idea of localized systems make it possible to understand how the insertion of family-based agriculture in agri-food markets takes place. The concern of the FNSS allows to enter into aspects that are interconnected, being of social, economic and cultural nature. It is possible that the development of new market relations will create alternatives to conventional distribution circuits while generating development for the localities.

**Keywords:** Agrofood systems. Food and nutrition sovereignty and security. Sociobiodiversity. Local development.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho estabelece relações entre os conceitos de Arranjos Produtivos Locais (APLs) e Sistemas Produtivos Agroalimentares Localizados (SIALs) como capazes de contribuir para reprodução socioeconômica das famílias extrativistas e agricultoras rurais. Estes conceitos têm se mostrado úteis como alternativas de estudo e de proposição de políticas, para o fortalecimento e sustentabilidade das famílias em territórios rurais, capazes de criar estratégias de desenvolvimento local.

Em meio às problemáticas em torno do atual sistema de produção alimentar global, surgem questionamentos que estabelecem *nexos* entre produção alimentar, saúde, sustentabilidade ambiental, pobreza e desigualdades no mundo, como traz o relatório “*Unravelling the food–health nexus* do IPES-Food (2017). Os sistemas alimentares industriais estão sendo discutidos em várias frentes, desde novas formas de cooperação e geração de conhecimento até o desenvolvimento de novas relações de mercado que criam alternativas aos circuitos de distribuição convencionais.

Estes circuitos alternativos trazem as relações de proximidade, que dizem respeito ao envolvimento entre produtor e consumidor. Nesta perspectiva, os Arranjos Produtivos Locais que são definidos no conjunto das relações sociais de trabalho e de produção (MORAES, 2015), no caso da agricultura familiar, passa a se integrar em um complexo sistema de relações multidimensionais, e, por isso deve-se respeitar a historicidade e a especificidade que se dão tanto com o exterior quanto localmente.

Essa consolidação constitui-se em um Sistema Agroalimentar Localizado (SIAL), onde ocorre uma relação muito próxima entre os modos de produção dos bens e serviços, as preferências dos consumidores e a economia rural, sendo esta centrada na transformação e na comercialização de produtos vindos, predominantemente, de unidades rurais familiares de pequena escala (MORAES, 2015). Dessa forma, a consolidação de APLs de alimentação e a ideia de sistemas localizados permitem entender como se dá a inserção da agricultura de base familiar nos mercados de produtos agroalimentares. Isto pode ser dado pela ótica da produção de alimentos realizada em pequenos e médios empreendimentos rurais, podendo se colocar como possibilidades para gerar dinamismo do fluxo de riqueza e a promoção do desenvolvimento local de maneira endógeno.



OBSERVADR





Assim, surgem alguns vieses a respeito de como pode ser dada essa afinidade entre propor estratégias e ações integradas que sustentam as relações econômicas de produção e consumo, a qualidade de vida das famílias e a sustentabilidade ao longo de todo processo. Dessa forma, pergunta-se: como os sistemas e cadeias alimentares pela ótica dos APLs e dos SIALs tornam mais dinâmicos o fluxo de riqueza no meio rural? Como a abordagem da perspectiva sistêmica permite criar mecanismos e estratégias de produção para a reprodução social e econômica das famílias rurais e a garantia da segurança alimentar do produtor e do consumidor?

O objetivo geral foi discutir a formação de conceitos de APLs e SIALs como mecanismos dinamizadores da produção alimentar dos agricultores familiares em conjunto de temas importantes que dizem respeito a qualidade de vida do produtor e do consumidor. Dos quais são: Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN); sustentabilidade ambiental; acesso a mercados e a políticas públicas. Especificamente, buscou-se abordar estes conceitos como estratégias de promoção do desenvolvimento de maneira endógena e, em respeito e valorização das especificidades locais.

O trabalho aqui desenvolvido foi elaborado a partir de conceitos-chaves da área da economia regional aplicados a políticas e programas e, em função de sua finalidade, têm um caráter mais analítico descritivo. Primeiro foi feita uma descrição dos conceitos de APLs de alimentos e SIALs discutidos no Brasil aplicados à noção de desenvolvimento local e endógeno e a problemática existente na ideia da agricultura familiar como mecanismo de geração de emprego e renda. No segundo tópico discutiu-se as políticas públicas de fomento, a formação de cadeias e redes e apoios bem como suas configurações (instituições, organizações e sociedade civil) pela ótica da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Na última sessão discutiu-se o acesso das famílias aos mercados e o crescente movimento que traz uma produção agroecológica como fomento à reprodução socioeconômica das famílias rurais.

### **Arranjos Produtivos Locais e Sistemas Agroalimentares Localizados e o desenvolvimento local**

Os Arranjos Produtivos Locais são geralmente definidos como agrupamentos de empreendimentos de um mesmo ramo, localizados em um mesmo território, que mantêm algum nível de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com os demais atores locais: governo, pesquisa, ensino, instituições de crédito, dentre outros. De acordo com Tizziotti, Truzzi, Barbosa (2019), o Arranjo Produtivo Local (APL) tem sido estabelecido como uma relação que vai além da presença de um conjunto de empresas, ganhando característica de influência e ações de diversos atores locais. Isso reforça a ideia de sua capacidade e competitividade, em movimentar organizações governamentais e organizações da sociedade civil.

A formação de arranjos produtivos não depende somente de planos futuros, mas, faz parte de uma trajetória histórica, marcada por uma contínua construção de identidades que se consolidam pela criação de vínculos territoriais que podem ser locais ou regionais, a partir de uma base social, cultural, política e econômica comum (TIZZIOTTI, TRUZZI, BARBOSA; 2019). Esta concepção coloca a formação de APLs como estratégias de desenvolvimento local endógeno. Isto porque entende o território como o *locus* onde as ações são implementadas. O olhar para o território para



OBSERVADR







além de espaços físicos, permite com que metodologias de planejamento e estratégias sócio-econômicas e ambientais de desenvolvimento local, sejam munidos de conhecimento acerca dos processos em curso, relativos a um contexto determinado e, por extensão, dos processos de expansão das sociedades capitalistas no território.

De acordo com Reis (2003) o desenvolvimento possui um conteúdo territorial, assentado em dinâmicas locais, dadas as vantagens comparativas, existentes ou forjadas, de modo que os distritos industriais e tecnológicos e os sistemas territoriais de inovação são os espaços privilegiados onde se dá a competitividade das firmas e das nações. Dessa forma, “a noção de *desenvolvimento endógeno*, apoiada na ideia de que o território, com seus mercados e formas de regulação social, pode ser visto como a construção de margens de autonomia para as populações periféricas, já que as sequências industriais são multiformes e se sustentam por sobre atores públicos e privados territorializados” (REIS, 2003, p.6).

Essa perspectiva do desenvolvimento local/regional voltada para o território é resultada de estudos da Economia Regional sobre reestruturação produtiva e aglomerações territoriais. Dessa perspectiva surgiram as abordagens dos Clusters ou Arranjos Produtivos Locais (APLs), dos Sistemas Produtivos Localizados (SPLs) e dos distritos industriais, agroindustriais e agrícolas (MORAES, 2013).

De acordo com Moraes (2013), os debates acerca da formação e do papel das aglomerações produtivas se entrelaçam nos conceitos de “Arranjos Produtivos Locais (APLs)”, dos “Sistemas Produtivos Localizados (SPLs)” e dos “Sistemas Agroalimentares Localizados (SIALs)”. Para o autor, o domínio desses conceitos é considerado de grande importância para o equacionamento da noção de desenvolvimento local. Além de servir de base para políticas e instrumentos de produção e desenvolvimento de sistemas e cadeias agroalimentares e agroindustriais, mais ajustados ao perfil específico de cada território rural e de suas potencialidades locais.

Cumprir aqui dizer que o foco da discussão é contribuir para a ampliação da noção de APLs e SIALs, vistas a tratar as cadeias alimentares como dinamizadoras do desenvolvimento local e da agricultura familiar. Acredita-se que estes conceitos possam servir de base para políticas e instrumentos de produção e desenvolvimento de sistemas e cadeias agroalimentares, mais ajustados ao perfil específico de cada território rural e de suas potencialidades locais.

### **A agricultura familiar geradora de emprego e renda**

As aglomerações produtivas agroalimentares e agroindustriais dos territórios rurais são compreendidas por uma nova perspectiva acerca do rural. Parte-se do pressuposto de que o território rural também é capaz de oferecer alternativas de emprego e renda e diversas outras formas de melhoria na qualidade de vida da população local. Entretanto, para oferecer isso, o território rural deve utilizar o seu potencial local, aproveitar as oportunidades externas e suas características históricas e culturais particulares e também estar integrado com a economia e a sociedade local (MORAES, 2013).

No entanto, embora a discussão do território traga a importância dos aspectos locais, estes sofrem



OBSERVADR





ações de diversas tendências globais. O sistema agroalimentar mostra isso de maneira bem expressiva. Maluf (2004) enfatiza que no sistema de produção agroalimentar é marcante a coexistência de processos de padronização e de diferenciação no consumo dos alimentos, cujos reflexos vão até a etapa da produção agrícola. Segundo o autor, de um lado, assiste-se à continuidade da concentração do processamento agroindustrial para fazer frente aos requisitos da produção em grande escala. A questão está nas consequências dessa tendência no comprometimento da sobrevivência da agricultura familiar nas regiões e nas cadeias produtivas onde ela tem presença tradicional.

O problema fica ainda maior quando se analisa a questão alimentar enfatizando a disponibilidade de renda monetária das famílias, diz Maluf (2004). Esta renda se configura como o principal condicionante do acesso aos alimentos por uma grande parcela da população. O autor adverte que é frequente as conclusões de que há oferta de alimentos em quantidade suficiente para a população mundial, sobretudo a brasileira. De acordo com o autor, o problema está em reconhecer que “a capacidade de adquirir os alimentos não implica dar como equacionada a questão da produção agroalimentar, principalmente quando se vai além da mera disponibilidade física de bens para considerar os aspectos socioeconômicos, culturais, espaciais e ambientais envolvidos na produção dos alimentos” (MALUF, 2004, p.3).

A forma que a produção agroalimentar se organiza, reflete as opções de desenvolvimento de um país (ou região) nesses aspectos mencionados, bem como determina as condições em que os alimentos são ofertados à população em termos de disponibilidade, qualidade e preço. Isto implica que “os processos de desenvolvimento econômico ligam-se à questão alimentar por motivos de ordem ética, econômica e política, e esta questão influi de forma decisiva no padrão de equidade social de uma sociedade” (MALUF; 2009, p.24).

A noção de desenvolvimento ganha a seguinte definição “entendo por desenvolvimento econômico o processo sustentável de melhoria da qualidade de vida de uma sociedade, com os fins e os meios definidos pela própria sociedade que está buscando ou vivenciando este processo” (MALUF, 2009, p.24). Posto dessa forma, a maneira como os países enfrentam os vários componentes da questão alimentar pode contribuir ou dificultar que esses processos promovam equidade social e melhoria sustentável da qualidade de vida de sua população.

Para Maluf (2004), os pressupostos de que o território rural também é capaz de oferecer alternativas de emprego e renda só serão superadas, quando algumas questões forem sanadas, sendo elas: (a) a equidade e a inclusão social em simultâneo a uma maior e mais diversificada oferta de alimentos à população produzidos sob formas sustentáveis; e, (b) a restrição de renda das famílias (por falta de ocupação ou por baixa remuneração do trabalho) constituído como fator macroeconômico que limita a expansão dos mercados de produtos agroalimentares.

O autor faz estas preposições com base num modelo kaleckiano em que a dinâmica econômica é estimulada pelo emprego. O autor ainda cita Sachs (1999) para reafirmar o papel das unidades familiares rurais geradoras de emprego e assegurando uma oferta crescente de alimentos. Outro autor citado é Amartya Sen, economista prestigiado nas discussões de desenvolvimento e equidade. Maluf (2004) traz, com base neste autor, que o duplo benefício da promoção dos



OBSERVADR





pequenos agricultores em termos da geração simultânea de renda e de alimentos constitui componente central de estratégias de desenvolvimento com equidade e segurança alimentar no Brasil (MALUF, 1995, *apud*, MALUF, 2004).

Vale ressaltar que a produção de alimentos não se constitui a única alternativa para assegurar geração de emprego e renda às unidades familiares rurais. Maluf (2004) coloca isso bem claro ao reпреnder que, estas são, no mais das vezes, pluriativas. Só não se pode esquecer que as rendas não agrícolas rurais ou urbanas podem dar importante contribuição para a reprodução daquelas famílias (nem todas) que dispõem de condições para desenvolver outras atividades. As mais frequentes são o turismo rural e o artesanato, além de ocupações pouco qualificadas e de baixa remuneração, associadas a uma atividade agrícola fragilizada.

Entretanto, o autor reconhece que as atividades de produção agroalimentar continua sendo elemento essencial para a reprodução das famílias rurais em condições dignas, tanto como fonte direta de renda monetária e de alimentos para o autoconsumo, quanto por fornecerem a base necessária para muitas das atividades não agrícolas. É neste ponto que a ideia de Sistemas Agroalimentares Localizados (SIAL), em vez de simplesmente utilizar a noção de APL ou SPL se torna importante. Isto porque os Arranjos Produtivos Locais referem-se a agrupamentos de empreendimentos de um mesmo ramo, geograficamente localizados, onde se mantêm algum nível de articulação. Apesar da importância disso tudo, a ideia de pensamento sistêmico permite compreender fenômenos transversais e multicausais.

A formação de cadeias alimentares pela perspectiva de SIALs complementa a noção de APLs e SPLs ao trazer algumas especificidades. São elas: (a) o papel específico dos bens alimentares, por serem os únicos que são literalmente incorporados pelos consumidores no ato de consumo, em vez de serem somente “utilizados” como os demais bens de consumo; (b) a especificidade da matéria-prima produzida, pois a atividade agroalimentar tem origem em uma matéria-prima agrícola, viva, heterogênea, sazonal e perecível; (c) a relação com o ambiente e com a gestão dos recursos naturais; (d) a vocação tradicional das atividades agroalimentares, mais do que outras atividades produtivas, marcadas por relações pessoais fortes do “saber-fazer” local (intransferível) e com os conhecimentos transmitidos por aprendizagem (MORAES, 2013, p. 23).

Moraes (2013) mostra que nos SIALs há uma relação muito próxima entre os modos de fabricação dos produtos e as preferências dos consumidores com a produção e a economia rural. A diferenciação está no fato que ser centrada na transformação e na comercialização de produtos, predominantemente vindos de unidades rurais familiares, com uma pequena escala produtiva. A importância maior, que não foi citada pelo autor, está na responsabilidade do setor de agricultura familiar em garantir o abastecimento de alimentos a níveis locais e regionais, seja pelas feiras livres, mercados municipais, mercearias, dentre outros.

Apesar da relevância das unidades agroalimentares de pequena dimensão nos SIALs, é certo também que estão presentes unidades de média ou de grande escala com características bem diferentes em relação aos vários aspectos organizacionais e produtivos. Dessa forma, apesar dos sistemas serem muito dinâmicos (algumas unidades evoluem para modelos produtivos maiores ou para modelos mais ou menos "tradicionais") um SIAL não pode ser formado exclusivamente por



OBSERVADR





médias ou grandes empresas, pois assim a dinâmica de interação entre elas e a troca de informações favorecidas pela proximidade estariam comprometidas (REQUIER- DESJARDINS, 2002, *apud*, MORAES, 2015).

Como visto, os SIALs, podem atuar como mecanismos de mediação entre os efeitos da globalização e as propostas de desenvolvimento local dos territórios (MORAES, 2013). Posto dessa forma, seu conceito não se dissocia das discussões sobre a construção social de mercados para produtos sustentáveis; condições de trabalho; acesso a mercados diferenciados; acesso a políticas de garantia de preços mínimos; garantia da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, dentre outros.

### **Sistemas Agroalimentares Localizados e a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional**

De acordo com Maluf (2004), uma das consequências das tendências do sistema agroalimentar dominante está na coexistência de processos de padronização e de diferenciação no consumo dos alimentos. Isso implica seriamente no comprometimento da sobrevivência da agricultura familiar nas regiões e nas cadeias produtivas onde ela tem presença tradicional.

Schneider, et al. (2016) trazem dados interessantes sobre a distribuição da produção de alimentos globais. Segundo os autores, atualmente cerca de 23% dos alimentos produzidos para consumo humano são comercializados internacionalmente. Mas, 77% dos alimentos produzidos no mundo ainda são consumidos em mercados nacionais e, sobretudo, locais. Às discussões acerca da “transnacionalização da produção alimentar”, de acordo com os autores, estão nos problemas que surgem a partir desse processo. Os mais expressivos são: a homogeneização das dietas alimentares, largamente baseadas na combinação de carboidratos e proteínas de origem animal, e os impactos ambientais generalizados.

Derivam dessa discussão uma longa lista de efeitos que podem ser citados. Já se notificam efeitos sérios à saúde humana, a contaminação do solo e das águas. Isso tem contribuído significativamente para a degradação da terra, bem como para a destruição de habitats naturais e perdas de biodiversidade selvagem em todo o mundo (IPES-Food, 2017).

Segundo o IPES-Food (2017) os caminhos da cadeia produtiva percorridos nesse sistema alimentar geram impactos negativos e por sua vez são múltiplos e interconectados. Do mesmo modo, falha com os próprios produtores de alimentos: “muitos pequenos agricultores lutam para emergir acima do nível de subsistência, muitas vezes sem acesso ao crédito, insumos externos, suporte técnico e mercados ou diante das incertezas de preços voláteis” (FAO, 2004; Graeb et al., 2016; *apud*; IPES-Food, 2017). O Brasil possui nesses últimos dez anos um conjunto de arcabouços legais<sup>2</sup>, reconhecidos mundialmente, pela capacidade de unir governos e a sociedade civil no enfrentamento desses dilemas contemporâneos. Sejam eles: a dinâmica socioeconômica, em especial nos temas da pobreza; da fome; dos efeitos das mudanças climáticas; da conservação da biodiversidade; do comércio justo e inclusivo.

<sup>2</sup> Ver Leão, Marília. A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira / Marília Leão; Renato S. Maluf – Brasília: ABRANDH, 2012.



OBSERVADR





A elaboração de um conceito de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil em conjunto com o Direito Humano à Alimentação Adequada foi a alavanca para se propor estratégias e ações em respeito aos princípios constitucionais da democracia participativa e representativa no âmbito alimentar em diversas escalas. O comprometimento do governo brasileiro no papel de resolver o problema da fome e das desigualdades latentes, na época, colocaram o Brasil num lugar privilegiado e de suma importância no cenário internacional. Isso ocorreu após propor que a segurança alimentar implica cinco atributos particulares da produção de alimentos, a saber: a produção deve ser suficiente, estável, autônoma, equitativa e sustentável. Dessa formulação seguem um conjunto de orientações que priorizam a agricultura familiar, o comércio local e também a integração dinâmica com a agroindústria alimentar (MALUF & REIS; 2013).

A discussão sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada se insere nos anos 1980, devido a coexistência da fome em grandes proporções com uma produção mundial mais que suficiente para eliminá-la:

O objetivo final da segurança alimentar mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam (...) a segurança alimentar deve ter três propósitos específicos: assegurar a produção alimentar adequada, conseguir a máxima estabilidade no fluxo de tais alimentos e garantir o acesso aos alimentos disponíveis por parte dos que os necessitam (8ª Sessão do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, em 1982, apud, MALUF & REIS, 2013, p. 6).

Segundo Leão & Maluf (2012) a adoção de um “sistema nacional” para a oferta das políticas públicas veio atender a tendência nacional de compreender os diversos setores da sociedade de maneira interdependente e indivisível. Então, a SAN se materializou na Lei 11.346, em 15 de setembro de 2006, e instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN - com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. Sua definição traz em seu sentido mais abrangente, o resultado da realização do direito à alimentação (acesso regular e permanente a alimentos adequados a todos) com as condições em que se produz e se comercializa o alimento, sem comprometer necessidades essenciais tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

A importância de se compreender os impactos que o sistema de produção alimentar pode causar a toda biodiversidade, além dos fatores econômicos está na responsabilidade de dar condições mínimas ao exercício dos direitos humanos. Principalmente onde os índices de insegurança alimentar estão mais latentes e se manifestam mais graves se referem aos indivíduos de determinados grupos sociais, classe social ou nível de renda; condição de gênero e geracional; raízes étnicas ou raciais. Quer dizer, os mais pobres estão mais expostos à insegurança alimentar (MALUF & REIS; 2013).

Quando se considera o conjunto da população de um país, a insegurança alimentar pode expressar dificuldade de acesso aos alimentos por falta de trabalho ou baixo nível de renda, restrições na disponibilidade de bens e na sustentabilidade dos modos pelos quais esses bens são produzidos. Dessa forma, diante do que foi exposto e com base na declaração das Organização das Nações



OBSERVADR





Unidas (ONU), em 2014, intitulado o ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF), este setor é reconhecido como a garantia da segurança alimentar e nutricional, ao promover a superação da fome e da pobreza e contribuir para o desenvolvimento sustentável das famílias rurais e da população em geral.

Nestes termos, a formação de arranjos produtivos alimentares locais integrados em sistemas, para fomento da agricultura familiar, traz a necessidade de se cumprir o conceito de Soberania Alimentar:

O direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade de modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. A soberania alimentar favorece a soberania econômica, política e cultural dos povos. (...) Defender a soberania alimentar é reconhecer uma agricultura com camponeses, indígenas e comunidades pesqueiras, vinculadas ao território; prioritariamente orientada a satisfação das necessidades dos mercados locais e nacionais. (...) A soberania alimentar é a via para (se) erradicar a fome e a desnutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos” (Declaração final do Fórum Mundial de Soberania Alimentar, assinada pela Via Campesina, Havana, Cuba/2001, citado por BURLANDY e MALUF, 2011)

O conceito de soberania alimentar incorporado ao da segurança alimentar vem assessorar a ideia de novas alternativas ao sistema de produção alimentar dominante. Isto porque a soberania alimentar inclui priorizar a produção agrícola local para alimentação da população e acesso à terra, a água, às sementes e ao crédito para produção. Nesse contexto, reafirma-se a necessidade de reformas agrárias e da luta contra os organismos geneticamente modificados (OGM), para garantir o livre acesso às sementes e à preservação da água de qualidade como bem público (MORAES; 2013).

A fragilidade dos agricultores familiares no acesso a mercados, que são monopolizados, impulsiona a procura por novas dinâmicas de desenvolvimento. Nesse contexto emergem novos mercados, que coexistem com os circuitos comerciais já existentes, como as feiras, mercados integrados ao turismo, agroindústrias familiares e os institucionais, criando novos circuitos mercantis.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2017) essas novas organizações sociais integradas e transversais dão ao conceito de APLs característica colaborativa e participativa. Estas estão se delineando por meio de iniciativas locais, integrando, num primeiro momento, organizações locais e instituições de apoio, que se transforma conforme ocorre a formação e/ou o fortalecimento de redes de relações sociais. Elas se dão a partir da incorporação gradual desses diversos atores.

### **As estratégias para o dinamismo socioeconômico das localidades agrícolas**

O estudo realizado pelo MMA (2017) sobre APLs de produtos da Sociobiodiversidade traz os



OBSERVADR





resultados de projetos desenvolvidos em alguns territórios de baixa relação econômica. Os dados levantados durante as visitas de campo e os aprendizados intercambiados nas oficinas sobre APLs mostram como estas famílias e comunidades utilizaram das características naturais para sua reprodução econômica e criaram cadeias produtivas na região.

Foram desenvolvidos o potencial econômico de algumas espécies tradicionalmente utilizadas por povos e comunidades tradicionais<sup>3</sup>, nos diversos biomas brasileiros. Alguns desses grupos das regiões Sudeste, Nordeste e Norte do país se organizaram e criaram organizações em forma de arranjos produtivos dos produtos da sociobiodiversidade. O objetivo era dar valor de troca no mercado para estes produtos com intuito de gerar inclusão socioeconômica desses grupos sociais no mercado e para a conservação ambiental, sendo o seu conteúdo considerado uma construção coletiva de todos os atores sociais envolvidos nesse processo.

Surge então a concepção do que seria estes “mercados diferenciados” pela ótica das organizações locais das regiões. Segundo o MMA, mercados diferenciados são considerados aqueles que oferecem preços mais justos aos produtos da Sociobiodiversidade. Eles proporcionam garantia de comercialização ao longo prazo e incorporam valores socioambientais aos acordos comerciais.

O conceito de “produtos da Sociobiodiversidade” ganha a seguinte conceituação:

São bens e serviços (produtos finais, matérias primas ou benefícios) gerados a partir de recursos da biodiversidade, voltados à formação de cadeias produtivas de interesse dos povos e comunidades tradicionais e de agricultores familiares, que promovam a manutenção e valorização de suas práticas e saberes, e assegurem os direitos decorrentes, gerando renda e promovendo a melhoria de sua qualidade de vida e do ambiente em que vivem. (Plano Nacional para a Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade – PNPSB, *apud* MMA, 2013, p.14).

De acordo com o MMA (2017) esta concepção exige que a oferta de produtos da Sociobiodiversidade ao mercado esteja diretamente relacionada à capacidade de implementação de suas respectivas cadeias de valor, por meio do desenvolvimento dos elos extrativismo, processamento, distribuição, comercialização e consumo.

O conceito de cadeia de valor aplicados ao de Sociobiodiversidade considera a agregação de valores não monetários ao produto ao longo de suas etapas de produção. O Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade – PNPSB conceitua a Cadeia Produtiva da Sociobiodiversidade como um sistema integrado, constituído por atores interdependentes e por uma sucessão de processos de educação, pesquisa, manejo, produção, beneficiamento, distribuição, comercialização e consumo de produto e serviços da Sociobiodiversidade, com

<sup>3</sup> **Povos e Comunidades Tradicionais** são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT, *apud*, MMA, 2017).



identidade cultural e incorporação de valores e saberes locais e que asseguram a distribuição justa e equitativa dos seus benefícios (MMA, 2017).

A formação de APLs de alimentos pela perspectiva de cadeias de valorização dos produtos nativos regionais, permite configurações diversificadas ampliando e preservando os aspectos culturais e ambientais dos territórios. A exemplo do APL do Pequi e Outros Frutos do Cerrado, com atuação na região do Norte de Minas Gerais, que envolve 18 organizações locais e um núcleo gestor (MMA, 2017).

A configuração destes APLs da Sociobiodiversidade vem agregar valor aos produtos locais e regionais além de assegurar às famílias extrativistas e agricultoras rurais a garantia de um mercado característico. O conjunto desses atores sociais são capazes de criar espaços de governança, que, sendo exercida nos APLs se torna flexível e se transforma conforme o fortalecimento da organização social e a maturidade das relações de cooperação. Os espaços de governança, são constituídos na própria configuração dos APLs, por núcleos gestores ou coordenações enquanto espaços participativos de diálogo, planejamento de atividades e tomada de decisões.

A formação de APLs alimentares em respeito aos aspectos culturais, étnicos, sociais, ambientais passa por um conjunto de fatores sistêmicos. Existem alguns pontos críticos que podem inviabilizar o processo de formação da cadeia produtiva e por isso os diagnósticos são importantes. Uma maneira de analisar estes diagnósticos é pela perspectiva de sistemas<sup>4</sup>, pois esta abordagem permite entender os problemas locais- globais em diferentes escalas e interligados.

De acordo com Maluf & Reis (2013), uma série de problemas globais estão danificando a biosfera e afetando a vida humana de maneira alarmante, tais como o crescimento da pobreza e da fome, a escassez de recursos naturais, o colapso de comunidades locais, as epidemias e a própria violência. Dessa forma, a emergência do paradigma sistêmico está intimamente ligada a este contexto, pois seus principais expoentes nas mais diversas áreas do conhecimento “mostram que esses problemas precisam ser vistos, em última análise, como facetas de uma única crise que é, em grande medida, uma crise de percepção” (MALUF & REIS, 2013, p.2).

Do mesmo modo, a abordagem sistêmica permite entender que a noção de Sistemas Agroalimentares Localizados é atravessada por diversos fenômenos que são transversais e comprometem todos estágios do início ao fim da cadeia produtiva. Para Maluf & Reis (2013) alguns exemplos justificam a necessidade de uma abordagem sistêmica para analisar os alimentos e a alimentação. São eles: (a) as decisões dos agricultores sobre o quê e como produzir passaram a se orientar, crescentemente, pelas tendências do consumo alimentar urbano e das demandas provenientes dos agentes comerciais e da indústria processadora; (b) os recursos naturais, cuja disponibilidade interfere nas possibilidades produtivas e, conforme seja o manejo dos mesmos, pode afetar a sustentabilidade, no longo prazo, dos sistemas alimentares; (c) a ação econômica do Estado e as próprias políticas públicas desempenham papel decisivo na criação e consolidação dos

<sup>4</sup> A noção de sistema alimentar supõe que existem elos e uma crescente articulação, em âmbito internacional, entre as diversas atividades relacionadas com os alimentos e a alimentação. Em outras palavras, ela descreve o estabelecimento de relações de interdependência sistêmica abrangendo a produção, distribuição e consumo desses bens (MALUF & REIS; 2013).



OBSERVADR







sistemas alimentares.

O MMA (2017) listou alguns obstáculos que as pessoas envolvidas na pesquisa relataram enfrentar. Podendo citar:

No processo produtivo ou extrativo

- A escassez dos recursos naturais, principalmente em regiões de semi-árido, ou provenientes de queimadas e do desmatamento; sazonalidade da produção; dificuldade de dimensionamento da produção local; dentre outros.

No processamento

- Falta de tecnologias sociais; falta de segurança e de condições dignas de trabalho; falta de infraestrutura básica (água tratada e energia elétrica); falta de estrutura física e equipamentos; dificuldade para atender às exigências sanitárias; alto custo do processamento.

Na distribuição e comercialização

- Preços baixos pagos pelo mercado; falta de mercado para produtos da Sociobiodiversidade; falta de logística de transporte; falta de capital de giro; dificuldade de gestão das organizações locais; dificuldade para a formalização jurídica das organizações locais; incidência de carga tributária elevada para as cooperativas.

No consumo

- Há um desconhecimento dos produtos da Sociobiodiversidade pelo consumidor, e da importância social, econômica, política e ambiental que eles carregam.

Essas barreiras à formação de uma cadeia produtiva em respeito aos aspectos sociais, socioeconômicos e ambientais se tornam difíceis e carecem de elaboração de estratégias bem coniventes. Todavia, já não bastando estes fatos característicos, ainda há outras que são inerentes ao processo de formação de APLs. Sendo as exigências sanitárias, tributárias e trabalhistas, que em muitos casos, acabam não sendo condizentes com a realidade socioeconômica e cultural dos territórios. De acordo com o MMA (2017), esse ponto crítico coloca a necessidade de uma maior articulação entre APLs, no sentido de se promover um amplo diálogo entre sociedade civil e governo a respeito da flexibilização dessas exigências, visando a construção de novos marcos legais para a viabilização dessas cadeias produtivas.

São muitos os arcabouços teóricos e metodológicos que foram desenvolvidos no Brasil para discutir a promoção do desenvolvimento local, enfatizando o fomento à agricultura familiar, a Soberania e a Segurança Alimentar e Nutricional com base nos sistemas alimentares de produção agroecológica. Podendo citar os trabalhos de Bonnal et all (2008), Maluf (2010). Estes endossam que os sistemas alimentares tenham na produção as “funções” de equidade social; diversidade



OBSERVADR





cultural; sustentabilidade, etc; e que garantam a reprodução socioeconômica das famílias rurais; a promoção da segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade; a manutenção do tecido social e cultural; além da preservação dos recursos naturais e da paisagem rural.

Diante de tudo que foi exposto, a construção de mecanismos de reprodução socioeconômica, cultural de determinados grupos sociais, visando a promoção do desenvolvimento local/regional, na linguagem sistêmica exige a delimitação do que são fatores endógenos e exógenos ao processo. De um lado se analisa as relações simbióticas e as interações construídas na ação desses fatores e por outro lado, se considera os reflexos sistêmicos da ação dos fatores exógenos sobre os componentes endógenos do sistema. Neste sentido, a elaboração e execução de políticas públicas e programas sociais de fomento à agricultura, ao extrativismo e a redistribuição de renda são essenciais.

A respeito disso, o Brasil possui uma larga experiência no combate à fome, às desigualdades sociais via políticas de fomento ao crédito rural, de redistribuição de renda, de qualificação profissional, dentre muitas. Dentre eles, pode-se citar: O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf ); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Luz para Todos; Água para Todos; Leite Pela Vida; Bolsa Família. Os impactos da ampliação destes programas de efeitos endógenos e exógenas não se limitam às famílias beneficiadas, mas atingem o comércio e a produção locais.

### Considerações finais

Este trabalho foi desenvolvido com a justificativa de preencher, pelo menos em parte, a lacuna existente entre os conceitos de aglomerações produtivas pela formação de APLs e de SIALs e a responsabilidade com a sustentabilidade ambiental e a garantia da SSAN da população em geral. Ele se mostra relevante por futuramente poder contribuir com a elaboração de outras discussões mais aprofundadas dos conceitos aqui apresentados.

É preciso estabelecer estratégias e ações de valorização de produtos com atributos diferenciados de qualidade, pois cria novas oportunidades de mercado, muitas das quais acessíveis aos agricultores de pequeno e médio porte. As novas possibilidades de inserção da agricultura familiar nos mercados agroalimentares com base em estratégias autônomas passam por uma ótica de “construção de mercados” adequada à realidade dos agentes econômicos de pequeno porte.

Pode-se concluir que o conceito de “Sistemas Agroalimentares Localizados” empregado para definir um complexo de cadeias que abrangem a produção, distribuição e consumo de produtos agrícolas e alimentícios, se dá muito bem nos estudos da dinâmica econômica. Possui grande contribuição social em modelos de desenvolvimento que tenham a SSAN como componente estratégico. A importância do sistema na geração de emprego no conjunto das atividades de produção e distribuição dos alimentos é uma estratégia para a superação das características perversas do desenvolvimento econômico capitalista.



OBSERVADR





Por fim, o desenvolvimento destes APLs nos SIALs é um mecanismo estratégico de promover maiores fluxos econômicos às localidades com baixa relação econômica e pouco estímulo ao desenvolvimento local. Dessa forma, a perspectiva participativa, colaborativa e cooperativa dos atores sociais envolvidos no processo permite à economia local um caráter mais solidário e condizente com a realidade, com a cultura e as especificidades locais. Em respeito a biodiversidade e a garantia da vida futura.

## REFERÊNCIAS

BONNAL, Philippe; CAZELLA, Ademir A.; MALUF, Renato S. Multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento territorial: avanços e desafios para a conjunção de enfoques. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v.16, p.185 – 227, 2008.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Arranjos produtivos locais: APLs de produtos da sociobiodiversidade** / Ministério do Meio Ambiente – Brasília, DF: MMA, 2017.

BRASIL. **Referencial teórico e metodológico para implantação da política e do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional nos municípios: a experiência do paraná.** Org. MORAES, Iva Sandra Ferreira; LANG, Regina Maria Ferreira.

IPES-Food. 2017. Unravelling the Food–Health Nexus: Addressing practices, political economy, and power relations to build healthier food systems. The Global Alliance for the Future of Food and IPES-Food.

LEÃO, Marília. A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira / Marília Leão; Renato S. Maluf – Brasília: **ABRANDH**, 2012.

MALUF, Renato S. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, abr. 2004.

MALUF, Renato S. Programas de desenvolvimento rural sustentável e a agricultura familiar no Brasil: enfoques, atores e escalas. **Raízes**, v.28-29, p.19 – 26, 2010.

MALUF, Renato S. **Segurança alimentar e nutricional** / Renato S. Maluf. 2. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MALUF, Renato S.; REIS; Márcio C. Segurança alimentar e nutricional na perspectiva sistêmica In: Rocha, C., Burlandy, L. e Magalhães, R. (orgs.), **Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013, v.1, p. 43-68.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

MORAES, Jorge Luiz Amaral de. **Formação de um Sistema Agroalimentar Localizado (SIAL) na Região Vale do Caí (RS)**. Universidade de Santa Cruz do Sul e Faculdades Integradas de Taquara Informe Gepec, Toledo, v. 19, n. 2, p. 6-22, jul./dez. 2015.

MORAES, *Jorge Luiz Amaral de*. O papel dos Sistemas e Cadeias Agroalimentares e Agroindustriais na formação das aglomerações produtivas dos territórios rurais. **COLÓQUIO - Revista do Desenvolvimento Regional** - Faccat - v. 10, n. 1, jan./jun. 2013.

REIS, Márcio Carneiro dos. **Desenvolvimento Local e Identidade Territorial**. IX Colóquio Internacional. Sobre Poder Local. Salvador, 15 a 19 de junho de 2003

SCHNEIDER, Sergio. SCHUBERT, Maycon. ESCHER, Fabiano. Regimes Agroalimentares e o lugar da Agricultura Familiar – uma apresentação ao debate **Revista Mundi Meio Ambiente e Agrárias**. Curitiba, PR, v.1, n.1, 3, jan./jun, 2016.

TIZZIOTTI, Catarine Palmieri Pitanguí; TRUZZI, Oswaldo Mário Serra; BARBOSA, Agnaldo de Sousa. Arranjos produtivos locais: uma análise baseada na participação das organizações locais para o desenvolvimento. **Gest. Prod.** São Carlos, e 26, n. 2,



OBSERVADR





**ST7 – COOPERATIVISMO, ECONOMIA COLABORATIVA E DESENVOLVIMENTO**

**HILOS POR MMA, UMA PROPOSTA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E EDUCAÇÃO AMBIENTAL EM LA GUAJIRA / COLÔMBIA**

**HILOS POR MMA, UNA PROPUESTA DE ECONOMÍA SOLIDARIA Y EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA GUAJIRA/COLOMBIA**

**HILOS POR MMA, A SOLIDARITY ECONOMY AND ENVIRONMENTAL EDUCATION PROPOSAL IN LA GUAJIRA / COLOMBIA**

Katherin Pérez Mendoza UNIGUAJIRA<sup>1</sup>,

**Resumo:** Hilos por Mma é um projeto de economia social e solidária que leva em conta aspectos da educação ambiental e da cultura local dos povos indígenas. Está sendo desenvolvido na Península de La Guajira, Colômbia, com um grupo de comunidades indígenas Wayuu. O objetivo é limpar o território contaminado com plásticos, trocando os sacos de lixo por resíduos que as comunidades coletam e classificam por fios que depois são usados pelas mulheres dessas comunidades na confecção de tecidos de artesanato local, principalmente mochilas. Estamos obtendo os primeiros resultados onde começamos a verificar os pontos fortes do projeto, bem como seus desafios. Além disso, criamos uma loja comunitária para garantir o comércio justo na comercialização desses produtos artesanais.

**Palavras-chave:** Wayuu. Economia solidária. Educação ambiental. La Guajira. Colômbia

**Resumen:** Hilos por Mma es un proyecto de economía social y solidaria que tiene en cuenta aspectos de educación ambiental y la cultura local de los pueblos originarios. Está siendo desarrollado en la Península de La Guajira, Colombia, con un grupo de comunidades indígenas Wayuu. El objetivo es limpiar el territorio contaminado con plásticos, cambiando bolsas de basura con residuos que recogen y clasifican las comunidades por hilos que posteriormente son utilizados por las mujeres de estas comunidades para la elaboración de tejidos de artesanía local, en especial mochilas. Estamos obteniendo los primeros resultados donde empezamos a comprobar los puntos fuertes del proyecto, así como sus desafíos. Además, creamos una tienda comunitaria para garantizar el comercio justo en la venta de dichos productos artesanales.

**Palabras claves:** Wayuu. Economía solidaria. Educación ambiental. La Guajira. Colombia

**Abstract:** Hilos por Mma is a social and solidarity economy project that takes into account aspects of environmental education and the local culture of indigenous peoples. It is being developed in the La Guajira Peninsula, Colombia, with a group of indigenous Wayuu communities. The objective is to clean the territory contaminated with plastics, changing garbage bags with waste that the communities collect and classify by threads that are later used by the women of these communities to make local handicraft fabrics, especially backpacks. We are obtaining the first

<sup>1</sup> Investigadora de extensión y proyección social, Universidad de La Guajira. E-mail [katherin.perez11@gmail.com](mailto:katherin.perez11@gmail.com)



OBSERVADR





results where we begin to verify the strengths of the project, as well as its challenges. In addition, we created a community store to guarantee fair trade in the sale of these artisan products.

**Keywords:** Wayuu, Solidarity economy, Environmental education, La Guajira, Colombia.

## 1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO

### 1.1. Localización Geográfica

Este trabajo se desarrolla en La Guajira (en Wayuunaiki<sup>2</sup>: Wajiira). La península de La Guajira (Figura 2) se encuentra en el extremo noroeste de América Latina tiene una superficie de aproximadamente 25.000 km<sup>2</sup> con una longitud de unos 115 km (en dirección SO-NE) y con una anchura de aproximadamente unos 80 km, pertenece a la República de Colombia limitando con el mar Caribe al norte y este, y sureste con Venezuela. La enorme variedad geográfica del territorio lo condiciona, al sudoeste podemos encontrarnos los altos picos de la Sierra Nevada de Santa Marta donde se alcanzan altitudes de más de 5.000 metros y en el noroeste, nos podemos encontrar con áreas extremadamente áridas. Este territorio lleno de contrastes tiene una población muy diversa en pueblos originarios que ocupan el territorio, como los Wayuu, Koguis, Arhuacos, Kankuamos y Wiwas. Los Wayuu son los que nos ocupan en este estudio. La península de La Guajira ha sido el territorio que han habitado los indígenas Wayuu mucho antes de la incursión europea en el siglo XV por Alonso de Ojeda en 1499. Desde el siglo XIX fue dividida por la organización jurídico-política de las repúblicas de Colombia y Venezuela, sin embargo, esta frontera no es reconocida por ellos – en sentido estricto- ya que tienen libre tránsito entre ambos países.<sup>3</sup> La población indígena para el Departamento, fue estimada en 417.965 habitantes, que corresponde al 44,94% del total, de los cuales, aproximadamente 190.000, viven en zona rural (Gobernación de La Guajira, 2016).

**Tabla 1.** Municipios del área de estudio según su población

Cabecera municipal				
Municipio	RIOHACHA	DIBULLA	MANAURE	URIBIA
Total viviendas	34331	1186	2239	2004
Total hogares	35757	1316	2422	2107
Total personas	121417	4787	8032	7409
Centros poblados				
Municipio	RIOHACHA	DIBULLA	MANAURE	URIBIA
Total viviendas	4008	4077	917	452
Total hogares	4275	4419	934	545
Total personas	15870	16277	3585	2212
Rural disperso				
Municipio	RIOHACHA	DIBULLA	MANAURE	URIBIA
Total viviendas	10344	3253	15994	35828
Total hogares	10710	3320	16656	38501

<sup>2</sup> Wayuunaiki es la lengua originaria del pueblo Wayuu

<sup>3</sup> La independencia de Colombia y Venezuela de la corona española creó dos nuevos territorios separados entre sí. No obstante, el pueblo wayuu considera su territorio ancestral en parte de Venezuela y Colombia. Por ello existe una especie de territorio supranacional wayuu que se sobrepone a las fronteras recientes entre los dos estados. Lo que crea algunos conflictos en la forma de entender la ciudadanía de ambos países.



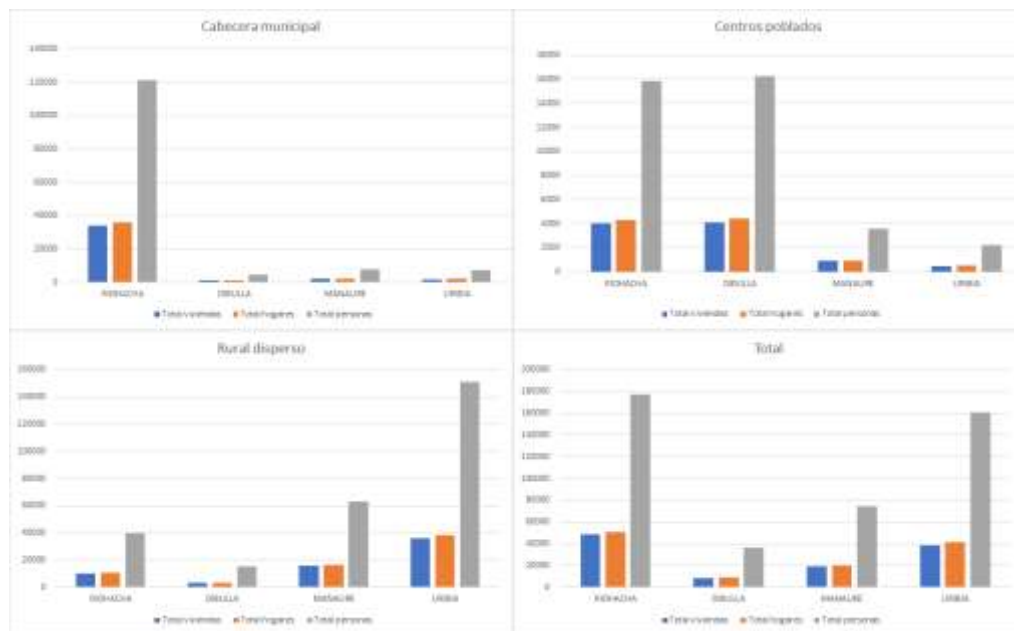
<b>Total personas</b>	40286	15132	62911	151090
<b>Total</b>				
<b>Municipio</b>	<b>RIOHACHA</b>	<b>DIBULLA</b>	<b>MANAURE</b>	<b>URIBIA</b>
<b>Total viviendas</b>	48683	8516	19150	38284
<b>Total hogares</b>	50742	9055	20012	41153
<b>Total personas</b>	177573	36196	74528	160711

Fuente datos: Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y elaboración propia

La característica fundamental de los caseríos de las comunidades Wayuu son su naturaleza dispersa en la conformación de las llamadas rancherías, conjunto de menos de 20 casas, según su filiación matrilineal. Actualmente se estima que existen 53.618 puntos dispersos sobre el territorio guajiro colombiano (Ramírez, 2018).

La población del departamento según los datos del DANE (2018) corresponden a unos 1.040.193 habitantes con una densidad media de 46,32 hab./km<sup>2</sup>. No obstante, la población de dicho departamento se encuentra distribuida de forma muy diferentes. Si analizamos los datos de los municipios costeros (**Erro! Fonte de referênciã não encontrada.** y Figura 1), la base de nuestra investigación, podemos observar una notable diferencia entre ellos.

**Figura 1.** Comparativa de los municipios del área de estudio según su población



Fuente datos: Censo Nacional de Población y Vivienda 2018<sup>4</sup> y elaboración propia

La población del departamento de La Guajira está compuesta en un 48% por comunidades indígenas de la etnia Wayuu que habitan mayoritariamente en el centro y norte del departamento pero también se encuentran otras etnias indígenas los Wiwas, Koguis, Arhuacos y los Kankuamos, los cuales son pueblos originarios de la Sierra Nevada de Santa Marta; al sur se encuentra también una población importante y representativa de afrodescendientes o afro-guajiros, en definitiva, es

4 Geovisor CNPV 2018 <<https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/sociedad/cnpv-2018/>>



OBSERVADR





un territorio con amplia diversidad cultural.

Además, tenemos una diversidad de pisos térmicos, desde los nevados a más de 5.000 msnm, el bosque tropical húmedo hasta bajar a un bosque seco tropical y finalmente el desierto en el norte extremo; por lo tanto, es una región de contrastes que a pesar de tener una riqueza natural y cultural invaluable sufre el flagelo de la escasez de agua y de alimentos, así como una pobreza en muy altos niveles.

Según cifras del DANE<sup>5</sup>, entre el 2008 y el 2013, en La Guajira murieron 4.151 niños: 278 por falta de comida, 2.671 por enfermedades que pudieron haberse tratado y 1.202 que no alcanzaron a nacer.

Este panorama está explicado en cierta parte porque no existen fuentes de rentas estables, por lo que la población vive mayoritariamente de una extensa informalidad, así como en una extrema escasez de agua en el centro y norte del departamento, lo que provoca importantes desequilibrios sociales y económicos.

**Figura 2.** Mapa de la Guajira y nuestra área de trabajo de campo



Fuente: Mapa Google Earth, coordenadas del área de estudio 11.6200858, -72.645510

Asimismo, los pueblos originarios, en este caso las comunidades Wayuu, sufren directamente las consecuencias de un desequilibrio ambiental en su entorno. Siendo un ecosistema tan sensible ante

5 Defensoría del Pueblo, <<https://www.defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/2118/Alarma-en-La-Guajira-hay-37000-ni%C3%B1os-desnutridos-Semana.htm>>





los residuos sólidos, sobre todo el plástico. Al carecer de un sistema de recogida y tratamiento se convierte en un grave problema para el medio ambiente local.

Esta propuesta parte de desarrollar una acción de educación ambiental con un doble propósito por mejorar las condiciones ambientales de los territorios que están siendo deteriorados por los residuos y por mejorar la situación económica y social de las comunidades Wayuu. El modelo inicia con un intercambio de residuos, clasificados en los tres colores de acuerdo a la regulación colombiana, por hilos para artesanías. Estos hilos de colores son una moneda de cambio para de esta forma dotar de un valor agregado los residuos, para que estos, pudieran ser intercambiados por un elemento fundamental en la elaboración de productos de artesanía local. Existe una importante industria de artesanía desarrollada por las comunidades Wayuu de La Guajira, siendo estos, sobre todo mochilas y pulseras, productos muy apreciados, en toda Colombia y por turistas, incluso llegando a ser vendidos en el exterior. Son productos artesanos de buena calidad realizados con esmero por la población local sobre todo las mujeres.

Este trabajo empieza a tomar cuerpo a partir de 2015 observando las consecuencias del deterioro ambiental provocado por las bolsas de plástico en los entornos naturales. Diversas acciones fueron realizadas, como prácticas de voluntariado en la colecta selectiva en algunas comunidades, incluso con el voluntariado de la Universidad de la Guajira (UNIGUAJIRA). A partir de 2019 se empezaron a desarrollar las acciones con prototipos de recolección de intercambio de residuos por hilos para determinar su viabilidad.

Este proyecto nace como una de las tantas iniciativas por transformar en algún grado la realidad local del territorio, parte de la idea para realizar el proceso de recolección de basuras y reciclaje para lograr la generación de medios de vida en comunidades de mujeres tejedoras. Lo desarrollamos en Manaure, uno de los municipios al norte del departamento. Desde hace unos 5 años venimos trabajando en proyectos socio-ambientales entendiendo que la clave está en la educación ambiental. Sin embargo, trabajar con comunidades de este municipio ha sido todo un reto para nuestro equipo, pues, la realidad local es difícil es chocante, la pobreza y desigualdad son extremadamente elevadas.

Esta iniciativa nace con la idea de llegar al día a día a la cotidianidad de estas comunidades que en un 80% vive en la pobreza más extrema, pero a su vez su territorio es el de mayor contaminación y dificultad de disposición de residuos sólidos se convirtió en todo un reto pensar darle vueltas como podríamos lograr un proyecto que sirviera para la educación ambiental, pero al mismo tiempo les diera a ellos ingresos para su día a día que es bastante difícil.

## 1.2. El papel del agua en el subdesarrollo

Es importante destacar, que, estas comunidades en principio no cuentan fácilmente con el recurso vital para todos los seres humanos, que es el agua potable, en su realidad y cotidianidad deben caminar más de una hora y media hasta el pozo más cercano conocido como jaguey (Figura 3) para recolectar un poco de agua en tanques, que luego vuelven caminando cargando los tanques del preciado líquido. Desde que son niños que ya pueden cargar peso empiezan a realizar estas tareas de búsqueda de agua para su entorno familiar. En el mejor de los casos tienen descarga o



OBSERVADR





una bicicleta para llevar parte del peso, pero es su realidad y su día a día entonces. El problema no es baladí, es necesario acudir para conseguir agua a varios kilómetros, muchas veces incluso sin tratar. Se hace necesario disponer de un sistema de un sistema de pozos, depósitos, etc. así como otros sistemas de desalinización y purificación del agua son necesarios ya que, el agua que consumen no cumple las mínimas recomendaciones de agua dispuestas por la OMS.

**Figura 3.** Imagen del jaguey de la comunidad Nueva Esperanza



Fuente: Proyecto Hilos por Mma

La vulnerabilidad local frente a las sequías es endémica León Linares, E., & Acosta Arias, C. M. (2015). ; Daza Calderón, N. A., & Corredor Mora, D. M. (2016), muestran que pese a disponer de importantes recursos naturales, carbón, Bayona Velásquez, E. M. (2016), gas, Jabba39, A. S. (2012) y energías alternativas, Ojeda Camargo, E., Candelo Becerra, J. E., & Silva Ortega, J. I. (2017). Pese a todas estas ventajas, la desigualdad es extremadamente elevada. No es aceptable en pleno siglo XXI un territorio tan rico sufra las consecuencias de esa miseria extrema.

Estas comunidades se habituaron a esta dura realidad, aunque entienden que las enormes dificultades para disponer de la misma ya que carecen de recursos, teniendo que acudir a las autoridades y vivir muchas veces de la colaboración externa para poder sobrevivir. Saben que el agua es su primera necesidad. Ahora en tiempos de pandemia provocada por el covid-19 las mínimas normas de higiene de lavado de las manos se hacen totalmente inviable.



Al no disponer de agua pese a disponer de tierras no pueden producir alimentos, ya que el terreno es extremadamente árido. Siendo que para conseguir alimentos básicos deben acudir a los mercados locales.

Diversos estudios sobre la malnutrición infantil en La Guajira fueron realizados para analizar la realidad local, Osorio, A., Romero, G., Bonilla, H., & Aguado, L. F. (2016). ; Morón, J. A. B., & de Castro, L. W. H. (2017). ; Bonet-Morón, J. A., Hahn-de-Castro, L. W., Hahn-De-Castro, L. W., & Bonet-Morón, J. (2017). ; Russell, E. A., Daza Atehortua, C., Attia, S. L., Genisca, A. E., Palomino Rodriguez, A., Headrick, A., & Thomas, J. A. (2020). Muestran que la situación es dramática por la difícil situación de las poblaciones locales ante la escasez de agua.

Otro factor importante es la falta de oportunidades de trabajo, no existen industrias locales que contraten la población local, debiendo acudir está a la informalidad como forma de supervivencia. Zambrano, J. R. R., Miranda, M. D. J. Z., Mogrovejo, J. M., & Montaña, J. L. C. (2016). Nos hablan de desarrollar políticas adecuadas para generar procesos de desarrollo y crecimiento económico para enfrentarse a las altas tasas de informalidad.

Debemos destacar que la región es extremadamente rica en commodities, minería, carbón, sal, gas y actualmente fuentes de energía renovable como la solar y la eólica.

Pese a disponer de recursos las regalías provenientes de la exploración de los recursos locales no llegan al territorio en forma de una inversión social que alivie de alguna forma las duras condiciones de vida de dichas comunidades. Después de 30 a 40 años de esta exploración de los recursos locales, aún no se había visto todavía un sistema de acueducto comunitario que pueda traer agua de una presa localizada en el Rio Ranchería.

Manaure es el segundo municipio de mayor población indígena después de Uribí la capital indígena de Colombia, dónde se encuentra la mayoría de población indígena todo el país estos dos municipios han sido noticia mundial en los últimos años por las cifras de fallecimientos de niños Wayuu asociados a los altos niveles de desnutrición, las cifras en 2014 estaban apenas por debajo de las de Ruanda en las razones de esta situación comienzan en una histórica sequía por las condiciones ambientales del territorio que actualmente está compuesto por un bosque seco tropical y desierto pero también. Encontramos motivos en una mala administración de los recursos que disponen pues Manaure llega a producir el 70% de la sal del país, además dispone como ya comentamos anteriormente de las mayores reservas de gas probadas descubiertas hace 40 años.

Como afirma Meisel-Roca, A. (2007). En la Guajira existe un mito de las regalías redentoras. Regalías que nunca llegan, a quien verdaderamente lo necesita. No existe un crecimiento real de la situación de la población en el territorio. La industria de las commodities es algo tan solo para unos pocos.

### 1.3. Economía Social y Solidaria

Economía Social y Solidaria es una economía basada en la colaboración, donde lo más importante es la cooperación. Para los grupos de discusión en economía social y solidaria de la CEPAL



OBSERVADR





(2020)<sup>6</sup> esta representa lo siguiente:

“En un contexto de sociedades desiguales, de ausencia de un Estado de bienestar consolidado y de acceso segmentado a servicios públicos y mercados de trabajo con altos niveles de informalidad, la Economía Social y Solidaria ha desempeñado un rol históricamente importante, posicionándose como espacio clave para la inclusión sociolaboral y el desarrollo de proyectos basados en relaciones de cooperación, control democrático y solidaridad. La Economía Social y Solidaria puede ofrecer ventajas importantes para la política social. Permite adecuar las políticas sociales a las preferencias y necesidades de los ciudadanos, posibilita acomodar la diversidad territorial, mantener unidas a las comunidades y fortalecer los procesos de integración social y productiva. El Cooperativismo es un movimiento Socio-económico basado en valores y principios de igualdad y equidad. Las personas se organizan y asocian voluntariamente en empresas cooperativas de propiedad conjunta y democráticamente controladas para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales.”

En la decisión del Intergovernmental Committee: 11.COM 10.B.14<sup>7</sup> de la UNESCO se ha decidido incluir las cooperativas, en la Lista del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad. La decisión fue adoptada por el Comité Intergubernamental para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, celebrado el 2 de diciembre de 2015, en Addis Abeba (Etiopía) nos demuestra que este tipo de economía basado en valores como la colaboración y la solidaridad son fundamentales. En nuestra investigación buscamos conocer la visión acerca de la solidaridad en la sociedad wayuu como veremos en el punto **Erro! Fonte de referência não encontrada.. Erro! Fonte de referência não encontrada.** en la página **Erro! Indicador não definido.**

Para Matthaei, J. (2010). Los fines últimos de la economía solidaria son: 1) satisfacción de las necesidades humanas, 2) el quiebre de jerarquías económicas opresivas de todos los tipos, 3) el desarrollo del potencial humano, y 4) la preservación de nuestras comunidades y nuestros ambientes. (p. 71). Algo vital en nuestra área de investigación donde es fundamental empoderar a las comunidades con el fin de que puedan obtener las ventajas de la riqueza de la región.

Siguiendo con este argumento Matthaei, J. (2010) indica además que el marco de la economía solidaria reconoce que la economía necesita basarse en relaciones mutuas, afectuosas, con otras personas y con nuestro ambiente –esto es, incorporar lo femenino. Visibiliza y valora actividades económicas no comerciales, tales como el trabajo reproductivo (tradicionalmente femenino) no-remunerado y el trabajo edificante de comunidades, del mismo modo que el feminismo. En el corazón de la economía solidaria hay un nuevo tipo de persona económica, que reemplaza al “hombre económico”. (p. 72). Asimismo, los valores solidarios sustituyen el estrechamente enfocado, materialista sistema de valores del capitalismo, donde el dinero es la meta de la vida, así como la medida del valor de alguien.

Álvarez, J. F., & Uribe, R. S. (2006). de Guevara, et. al. (2018) y Martínez Collazos, J. (2017), entre otros, Colombia necesita este tipo de economía para resolver muchos de los problemas

<sup>6</sup> Economía social y solidaria <<https://comunidades.cepal.org/desarrollosocial/es/grupos/discusion/economia-social-y-solidaria>>

<sup>7</sup> Decision of the Intergovernmental Committee: 11.COM 10.B.14 <<https://ich.unesco.org/en/decisions/11.COM/10.B.14>>



OBSERVADR





locales presentes en la sociedad colombiana

Para Martínez Collazos (2017) "La economía solidaria del siglo XXI requiere de la pluralidad, diversidad y complejidad de los actores la sociedad colombiana y de la identidad propia de un modelo socio-económico para no ser nuevamente vagón de carga de la economía neoliberal, instrumento que ayuda a resolver "las fallas del mercado"" (p. 193), donde se hace necesario en los tiempos de posconflicto otra forma de pensar y revisar viejos conceptos. "Estamos ante el reto de revisar nuestros paradigmas, para poder entender las nuevas formas del hacer económico solidario y propiciar mayores y más profundas transformaciones en la sociedad colombiana. Se requiere un proceso de innovación en el pensamiento" (p. 194)

## 2. DESARROLLO

### 2.1 El proyecto Hilos por Mma

En Wayuunaiki, Mma significa "La Madre Tierra", para la mitología y cultura Wayuu, se representa por la figura femenina que da la vida y fertilidad a la tierra. En 2019 empezamos a desarrollar una iniciativa de desarrollo local teniendo en cuenta que la mejor forma para llevarlo a cabo era a través de un proyecto que conectara con la realidad propia de las comunidades, en este caso el punto de conexión fueron las artesanías, tal como hemos dicho anteriormente, son una importante tradición cultural presente en el territorio, donde el buen hacer de las artesanas locales producen productos de alta calidad.

Desarrollamos esta actividad en la comunidad Nueva Esperanza mediante una prueba piloto de dos ciclos, con tres (3) talleres de educación ambiental, en los que explicamos la importancia de conservar el entorno natural limpio, así como el valor de los residuos y la forma de separarlos en los tres colores según la regulación colombiana (blanco, verde y negro).

También tuvimos dos (2) espacios de formación en tejeduría entre las artesanas. A partir de estos encuentros, les propusimos el reto de cambiar los hilos por bolsas de basuras clasificadas para estimular el aprendizaje del valor de los residuos y la conservación de su entorno.

A comienzos del 2020 empezamos a contactar con más comunidades para establecer una red de artesanas y líderes para poder potenciar las acciones. De esta manera logramos iniciar el proceso con 8 comunidades, también de la zona rural de Manaure, las cuales suman cerca de 50 familias involucradas (aproximadamente unas 300 personas).

En la ejecución de la idea inicial vimos la necesidad de crear una tienda comunitaria en línea que centralizara la comercialización de los productos para lograr mayor eficiencia en el proceso de ventas, además se crearon otros espacios en las redes sociales con el fin de dar a conocer la tienda virtual y lograr un mayor alcance.

Estos residuos que intercambiamos, como ya comentamos, son recolectados en los tres colores, así: blanco para residuos aprovechables, verde para residuos orgánicos y negros para residuos no aprovechables. El material aprovechable, en su mayoría cartón, lo transportamos para la venta hasta Riohacha que es la capital de La Guajira y dónde existe centro de acopio para el reciclaje; el



OBSERVADR





resto de los residuos son llevados al punto de disposición final oficial del municipio.

Es interesante destacar que al empezar el proyecto después de varias conversaciones con los líderes comunitarios, nos comunicaron que probablemente no iban a poder cumplir el reto propuesto pues en sus comunidades no disponían de suficientes residuos orgánicos para llenar las bolsas verdes entregadas, ya que, no producen suficientes restos de alimentos para rellenar dichas bolsas de residuos. Y los pocos residuos orgánicos que sobran son utilizados para alimentar a los animales como gallinas y cabras que estas comunidades tienen como alimento y patrimonio.

Lo importante era desarrollar un proyecto de co-creación, es decir, tener en cuenta, de alguna manera, en las diversas fases del proyecto, sus costumbres, sus tradiciones, sus limitantes e inquietudes. Asimismo, las necesidades de una educación ambiental teniendo en cuenta su realidad. Por lo que el problema del bajo residuo orgánico no fue impedimento para reconfigurar la estrategia de acuerdo a sus capacidades.

El proyecto tiene en cuenta desde sus orígenes las necesidades específicas de las comunidades, a través de sus líderes locales que nos transmitieron sus inquietudes y necesidades.

El objetivo de esta iniciativa es intercambiar bolsas con basura, que inicialmente dividimos en ciclos de 75 bolsas para residuos por igual cantidad de hilos que permiten elaborar 8 mochilas por ciclo.

El proceso tiene varias etapas integradas (Figura 4) entre sí que son:

1. Talleres y preparación de cada entrega. En esta fase destacamos la importancia en la relación entre la cultura y el medio ambiente.
2. La comunidad recolecta y separa.
3. La comunidad lleva lo separado al punto de acopio en la comunidad Ayatojosekat.
4. Intercambiamos bolsas recolectadas por igual cantidad de hilos.
5. Los residuos posteriormente son transportados y entregados a la municipalidad.
6. Los residuos aprovechables que tengan demanda en Centrales de Acopio son transportados para este fin.
7. Las artesanías realizadas con los hilos entregados se exponen y comercializan en la tienda comunitaria de Internet.
8. Se hace el pago a las artesanas con el valor de la venta de los productos elaborados comercializados a un precio justo. Es interesante destacar que estamos logrando entregar a las comunidades el triple del valor pagado usualmente en las plazas mayoristas de mercado, permitiendo así un valor digno al trabajo de las artesanas

Cada bolso requiere aproximadamente unas 2 semanas de trabajo acumulado.



OBSERVADR





**Figura 4.** Etapas del proceso en el proyecto Hilos por Mma.



Fuente: Proyecto Hilos por Mma

Las artesanías son consideradas una fuente de ingresos familiar y hace parte de sus tradiciones al ser aprendidos de manera intergeneracional. La posibilidad de utilizar las artesanías Wayuu como fuente de renta está demostrada, comprobamos que existen diversos trabajos previos en esa línea de investigación sobre la posibilidad de vender las artesanías Wayuu mediante técnicas de marketing, (Zúñiga, C. R., Toro, G. Z., & Gámez, A. S., 2016). Pensando en su distribución nacional, Colombia, o para el exterior, (Campos Reyes, M. F., 2014); (Manjarrés, V. J. I., & Acosta, M. C. J., 2015). Lo que sin duda mejoraría la competitividad empresarial de las pymes de artesanías, (Andrade, L. M. M., Freyle, E. R., & Zúñiga, C. R., 2017).

## 2.2 Práctica cultural

Uno de los aspectos más representativos del pueblo Wayuu es que están muy orgullosos de preservar sus prácticas culturales. (Fajardo Gómez Iguana, R., 2006); (Durán, V. 2010), afirman que la educación y la cultura están íntimamente conectadas. Se puede observar un alto grado de empoderamiento cultural de la sociedad con la cultura tradicional indígena.

Es interesante resaltar el importante papel de la representación de la mujer en la cultura Wayuu, pese a ello, no obstante, existe un elevado grado de machismo presente aún en dicha sociedad por algunas prácticas que atentan contra la dignidad de la mujer. No obstante, reconocen que el papel femenino es fundamental, siendo que la mayoría de las cosas, son nombradas con



pronombres en femenino, por ejemplo, ‘Mma’(la madre tierra), ‘Pulowi’ (diosa del mar), “Kai”(sol), salvo algunas pocas excepciones, por ejemplo, si hiciéramos traducción literal, el auto no se nombra en masculino, sino la auto, la celular, etcétera.

El tejido y el tejer son valiosos para el Pueblo Wayuu, más que una práctica cultural, es herencia de las tradiciones de sus ancestros, una de ellas está relacionada con el mito de la araña o Wale’ Kerü quien enseñó el oficio a las mujeres y desde entonces las madres y abuelas enseñan este arte a sus hijas y nietas antes de que se conviertan en adultas.

Podemos afirmar que, la artesanía es también una forma de concebir y expresar la vida tal y como ellas la sienten, el tejido es rico en diseños tradicionales y son la expresión del modo como las tejedoras Wayuu interpretan y extraen la inspiración de elementos de la naturaleza, de su mundo espiritual, material y cotidiano, para crear unas figuras cargadas de simbolismo.

En la Figura 5 observamos a la tejedora mostrando su trabajo elaborado, con satisfacción por entregar un producto bien elaborado con las figuras y colores que quiso representar en ese momento. Algunas de las figuras que ellas utilizan son inspiraciones que se pueden hallar en el caparazón de las tortugas marinas, en los genitales de algunos animales, en las figuras de sus elementos cotidianos, en las huellas de los de animales, etcétera, es decir, de todo aquello que rodea su mundo,.etc. Toda esta simbología de formas y colores está íntimamente cargada de la representación de su entorno y sentires.

Cada mujer tejedora imprime y le impregna, a su obra, su sello personal, de acuerdo con lo que esta quiere expresar en ese momento. Así, los colores, van íntimamente ligados a estas figuras y formas que ellas quieren representar, siendo que son escogidas de esta manera.

**Figura 5.** Tejedora Wayuu, Carolina Epieyu, mostrando su mochila.



Fuente: Proyecto Hilos por Mma





### 3. RESULTADOS, DESAFÍOS Y APRENDIZAJE

Desde el inicio nuestra intención es lograr que este proyecto sea sostenible, encontramos una fuente a partir de las ventas de estas mochilas, con lo que damos la vuelta y logramos cerrar el círculo. Este proyecto pretende usar los conceptos de economía circular para hacerlo sostenible, social y ambientalmente. En este sentido, el círculo inicia cuando empieza la recolección de los residuos que luego son intercambiados por hilos, posteriormente son utilizados para tejerlos, y de ahí, salen unos productos, mochilas, pulseras, etc., que son luego llevados al mercado a través de una tienda comunitaria virtual que sea creado para estas ocho comunidades.

Con la venta de las mochilas logramos un doble propósito, darle una fuente de renta justa a estas comunidades y financiar el proyecto, mediante un sistema de economía solidaria es decir, la compra de los hilos, bolsas y logística necesaria. En porcentajes, ambos propósitos representan un 70% (comunidades) y 30% (logística). Pretendemos así que el proyecto siga creciendo y expandiéndose a otras comunidades del territorio, así como a otros lugares del mundo con iniciativas similares. A la fecha podemos decir que afortunadamente dicho proyecto está teniendo una gran aceptación en la región y en Colombia.

Es fundamental crear una propuesta de marcas para comercializar los productos, aunque la concepción indígena sobre la propiedad privada y el conocimiento ancestral no tiene nada que ver con el modelo occidental (Tobón-Franco, N., 2007), se hace necesario un enfoque totalmente diferente, adaptado a las particularidades de los pueblos indígenas para la protección de sus conocimientos tradicionales, conceptos íntimamente relacionados con la economía indígena.

Estamos creando además un sistema de comunicación a través de las redes sociales como estrategia para mostrar el proyecto y sus resultados, además de servir de canal de venta de los productos, en plataformas tales como YouTube, Instagram y Facebook (@hilospormma) donde los usuarios pueden seguir el proyecto. Además, fue creada una marca *ishotot* con sus respectivas cuentas en Instagram y Facebook (@ishotonosune) con la imagen elaborada a partir de lo que las comunidades quieren proyectar, así como las intenciones de este proyecto, siendo este el canal por donde se comercializan los productos.

De momento estamos trabajando en consolidar dicha marca para posteriormente afianzarla en otras redes sociales y tener como base de estas un espacio web. La palabra *Ishotot* significa rojo, este ha sido escogido por ellos porque consideran que el rojo de la sangre es lo que tenemos en común todos los seres humanos. Todos los elementos del logo de la marca tienen también sus razones simbólicas en las constelaciones, en las estrellas que logran ver en cierta temporada del año desde su localidad y algunas figuras geométricas de parte de su simbología, así que bueno, ha sido una co-creación social entre todos los envueltos en el proyecto.

El objetivo de largo plazo del proyecto de *Hilos por Mma* es mejorar la calidad de vida de estas comunidades. Lo del intercambio de hilos por bolsas para producir mochilas es solo la primera parte, ya que pretendemos crear un sistema de desarrollo integral, desde el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles en el territorio que nos permitan desarrollar otras acciones educativas ambientales y culturales con estas comunidades; y lo que es muy importante, llevar



OBSERVADR





agua potable a través de tecnologías apropiadas de bajo costo.

Como contamos, al inicio encontramos un desafío en la recolección de los residuos orgánicos puesto que la cantidad producida por estas comunidades no es suficiente para llenar las bolsas que propusimos, que no eran muchas para nosotros (25 bolsas) pero que para ellos era imposible, eso nos demuestra que tenemos que adaptar el proyecto a sus necesidades y conocer en detalle su situación particular.

Pese a las dificultades, nuestra propuesta de educación ambiental está siendo tenida en cuenta ya que la población empieza a percibir los riesgos derivados de una contaminación por residuos sólidos, que resultan llegando al mar y afectan los ecosistemas tanto terrestres como marinos, así como los efectos de este deterioro ambiental produce graves consecuencias para el entorno y para las comunidades. Esta iniciativa se basa principalmente en aportar al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible dando valor a la riqueza cultural de los pueblos originarios.

## REFERÊNCIAS

Álvarez, J. F., & Uribe, R. S. Estructuras de integración del cooperativismo y la economía solidaria en Colombia. Cayapa. **Revista Venezolana de Economía Social**, 6(11). 2006

Andrade, L. M. M., Freyle, E. R., & Zúñiga, C. R. **Estándares de competitividad empresarial en las pymes de artesanías Wayuu en el distrito turístico y cultural de Riohacha**. 2017

Bonet-Morón, J. A., Hahn-de-Castro, L. W., Hahn-De-Castro, L. W., & Bonet-Morón, J. **La mortalidad y desnutrición infantil en La Guajira**. **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana**; No. 255. 2017

Campos Reyes, M. F. **Diseño De Un Plan Exportador A Europa De Mochilas Wayuu De La Empresa Artesanías Auténticas Colombianas (Doctoral dissertation, Universidad Industrial de Santander, Escuela De Estudios Industriales Y Empresariales)**. 2014

DANE, Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV – 2018, **Dirección de Censos y Demografía – DCD / Departamento Administrativo Nacional de Estadística**. 2019

Daza Calderón, N. A., & Corredor Mora, D. M. **Estudio del grado de vulnerabilidad por escasez de agua potable en tres municipios de La Guajira**. 2016

Daza-Daza, A. R., Rodríguez-Valencia, N., & Carabalí-Angola, A. **El Recurso Agua en las Comunidades Indígenas Wayuu de La Guajira Colombiana**. Parte 1: Una Mirada desde los Saberes y Prácticas Ancestrales. **Información tecnológica**, 29(6), 13-24. 2018

Durán, V. **Comunidad Wayúu-educación y cultura**. **Lúdica Pedagógica**, 2(15). 2010

Fajardo Gómez Iguana, R. **Prácticas socializadoras en la cultura Wayuu**. **Frónesis**, 13(1), 19-



OBSERVADR





31. 2006

Gobernación de La Guajira, **Plan de Desarrollo 2020-2023**. 2020.

León Linares, E., & Acosta Arias, C. M. **Análisis de vulnerabilidad del territorio por sequía en el departamento de La Guajira, Colombia, a partir de una visión basada en necesidades básicas insatisfechas (Bachelor's thesis)**. 2015

Manjarrés, V. J. I., & Acosta, M. C. J. **Distribución estratégica de las artesanías de la etnia Wayuu del departamento de la guajira en los mercados local, nacional e internacional**. Dictamen libre, (16), 37-44. 2015

Martínez Collazos, J. Políticas públicas para la economía solidaria en Colombia, antecedentes y perspectivas en el posconflicto. **REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos**, (123), 174-197. 2017

Matthaei, J. Más allá del hombre económico: crisis económica, economía feminista, y la economía solidaria. Cayapa. **Revista Venezolana de Economía Social**, 10(19), 65-80. 2010.  
Meisel-Roca, A. **La Guajira y el mito de las regalías redentoras**. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 86. 2007.

Morón, J. A. B., & de Castro, L. W. H. La mortalidad y desnutrición infantil en La Guajira. **Revista del Banco de la República**, 90(1074), 29-58. 2017

Osorio, A., Romero, G., Bonilla, H., & Aguado, L. F. **Influencia Del Contexto Socioeconómico De La Comunidad Sobre La Desnutrición Infantil En Colombia: Un Enfoque Multinivel Para Los Años 2005 Y 2010 (Influence of Community Socioeconomic Context on Child Malnutrition in Colombia: A Multilevel Approach for 2005 and 2010)**. Available at SSRN 2796162. 2016

Russell, E. A., Daza Atehortua, C., Attia, S. L., Genisca, A. E., Palomino Rodriguez, A., Headrick, A., ... & Thomas, J. A. **Childhood malnutrition within the indigenous Wayuu children of northern Colombia**. **Global Public Health**, 15(6), 905-917. 2020

Tobón-Franco, N. **Un enfoque diferente para la protección de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas**. **Estudios Socio-Jurídicos**, 9(1), 96-129. 2007

Zambrano, J. R. R., Miranda, M. D. J. Z., Mogrovejo, J. M., & Montaña, J. L. C. **Informalidad laboral en los departamentos de Norte de Santander, Nariño, La Guajira y Cesar**. **Apuntes del CENES**, 35(62), 125-145. 2016

Zúñiga, C. R., Toro, G. Z., & Gámez, A. S. **Técnicas de marketing en las empresas de artesanías Wayuu en el distrito turístico y cultural de Riohacha, Guajira, Colombia**. **Omnia**, 22(3), 87-99. 2016



OBSERVADR





## ST7 – COOPERATIVISMO, ECONOMIA COLABORATIVA E DESENVOLVIMENTO

### O COOPERATIVISMO E O CRÉDITO RURAL DA AGRICULTURA FAMILIAR COMO FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO DE CASO EM UMA COOPERATIVA DE CRÉDITO DE INTERAÇÃO SOLIDÁRIA.

### COOPERATIVISM AND RURAL CREDIT OF FAMILY AGRICULTURE AS A PROMOTION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT: A CASE STUDY IN A SOLIDARY INTERACTION CREDIT COOPERATIVE.

Pedro Luís BÜTTENBENDER<sup>1</sup>, Bruno Alexandre BERKMANN<sup>2</sup>, Ariosto SPAREMBERGER<sup>3</sup>

**Resumo:** Este estudo, orientado a partir da Agenda 2030 da ONU, teve por objetivo mensurar a participação da cooperativa de crédito de interação solidária na operacionalização de recursos do PRONAF, contratados por agricultores familiares do Município de São Martinho/RS, no período de 2015 a 2019. A pesquisa foi exploratória, descritiva, de campo e estudo de caso teve uma abordagem quali-quantitativa. Os dados secundários com base em dados bibliográficos e documentais, e primários com dados da cooperativa, entrevistas com lideranças e observação direta. Com uma destacada presença de cooperativas, o município possui sua principal base econômica e social relacionada a agricultura familiar. O crédito rural para agricultura familiar joga um papel decisivo no estímulo à produção, geração de trabalho e renda, inclusão e promoção do desenvolvimento sustentável. Com crescente participação cooperativa, é possível entender melhor a importância do crédito, a qualificação das políticas públicas e a importância das ações cooperativas.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Pronaf. Cooperativismo de crédito. Desenvolvimento sustentável.

**Abstract:** This study, based on the UN 2030 Agenda, aimed to measure the participation of the credit cooperative's solidary interaction in the operationalization of PRONAF resources, hired by family farming in the municipality of São Martinho/RS, in the period from 2015 to 2019. The research can be characterized as exploratory, descriptive, field and case study, conducted over a qualitative and quantitative approach. Secondary data was based on bibliographic and documentary data, and primary data was collected from the cooperative through interviews with leaders and direct observation. With a prominent presence of cooperatives, the municipality has its main economic and social base related to family farming. Rural credit for family farming plays

<sup>1</sup> Doutor em Administração. Professor Pesquisador da UNIJUI, com foco em Administração, Cooperativismo e Desenvolvimento. E-mail: [pedrolb@unijui.edu.br](mailto:pedrolb@unijui.edu.br)

<sup>2</sup> Pós-Graduado MBA em Gestão de Cooperativas na UNIJUI, gestor da Cooperativa de Crédito Cresol. E-mail: [bruno.berkmann@cresolsicoper.com.br](mailto:bruno.berkmann@cresolsicoper.com.br).

<sup>3</sup> Doutor em Administração (Universidad Nacional de Misiones - UNAM, Argentina, 2010). Mestre em Administração (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil, 2000). Professor Dr. Pesquisador adscrito ao DACEC vinculado aos Grupos de Pesquisa Competitividade e Gestão Estratégica para o Desenvolvimento- GPCOM e Núcleo de Estudos de Marketing - NEM. Coordenador do programa Integrado de Formação de Gestores Campus Santa Rosa e Três Passos. E-mail: [ariosto@unijui.edu.br](mailto:ariosto@unijui.edu.br).



OBSERVADR





a decisive role in stimulating production, generating jobs and income, including and promoting sustainable development. With the increase of cooperative participation, it is possible to better understand the importance of credit, the qualification of public policies and the importance of cooperative actions.

**Keywords:** Family farming. Pronaf. Credit cooperatives. Sustainable development.

## INTRODUÇÃO

Presente em todas as regiões do país, a agricultura familiar é o vetor de desenvolvimento econômico e social de muitos municípios. Apesar disto, só ganhou destaque no meio acadêmico e político, na década de 1990, a partir da união dos produtores rurais familiares, sindicatos rurais e cooperativas agrícolas e de crédito, alcançando inclusive, uma política de crédito específica do Estado, uma vez que, foram por décadas, marginalizados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural - SICR, em detrimento aos produtores empresariais, falta de garantias reais ou mesmo e pela ação política do próprio governo.

Pela descapitalização, sazonalidade da produção, longos prazos de maturação do processo produtivo (vários anos em alguns casos), descasamento temporal entre despesas e receitas e os riscos temporais, a agricultura familiar é altamente dependente dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, institucionalizado 1996, para o custeio as despesas naturais dos ciclos produtivos, industrialização e comercialização dos seus produtos ou mesmo, adiarem investimentos e a adoção de novas tecnologias.

Pelos custos de contratação e pequena margem de lucro, as instituições financeiras, inclusive os bancos estatais, passaram a impor restrições e exigências para o repasse dos recursos do Pronaf aos produtores rurais familiares. Coube as cooperativas de crédito, constituídas pelos próprios produtores familiares, fazer o programa sair do papel e operacionaliza-lo e assim, oportunizar a milhares de produtores rurais, o acesso ao crédito, para o custeio de sua produção e a realização de investimentos.

As estratégias de inclusão social e de geração de renda, especialmente na agricultura familiar, que estão fortemente identificadas nas prioridades da Agenda 2030 das Nações Unidas – ONU, configurando os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, seus programas prioritários e metas a serem alcançadas (ONU, 2015). As relações do cooperativismo com processos de inclusão e promoção do desenvolvimento são exploradas e confirmadas em abordagens que buscam entender mais amplamente os mecanismos que estimulam o desenvolvimento, como o abordado por Sparenberger et al (2013), quando tratam de Contribuições do cooperativismo para o desenvolvimento regional.

As prioridades apontam para as políticas de crédito, como instrumentos indutoras de investimentos e de financiamento da produção de alimentos e a geração de oportunidades de trabalho e renda para a agricultura familiar, bem como, o fortalecimento do cooperativismo e das práticas de interação solidária como mecanismos de promover a autogestão e a desintermediação capitalista tradicional (MÜLLER e SEEHABER, 2018).



OBSERVADR





Neste contexto, o presente estudo no contexto das prioridades da Agenda 2030 das Nações Unidas – ODS/ONU, tem por objetivo quantificar a participação de um Posto de Atendimento de uma Cooperativa de Crédito de Interação Solidária, na operacionalização dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, contratados pelos produtores rurais familiares do Município de São Martinho, entre os anos-safras 2015-2016 e 2018-2019. Igualmente, busca-se conhecer os fatores que levaram os produtores a preferirem a Cooperativa de crédito, entre as demais instituições financeiras presentes no município, para operacionalizarem o crédito rural do Pronaf, seja custeio ou investimentos.

O presente artigo está estruturado a partir destes elementos introdutórios, a segunda parte compreendendo o desenvolvimento do estudo. Na terceira parte as considerações finais e referências bibliográficas.

## II – Revisão da Literatura

Nesta seção do desenvolvimento consta os fundamentos na literatura compreendendo a agricultura familiar, crédito rural, Pronaf, cooperativismo de crédito, sustentando o estudo e posteriormente o detalhamento do estudo de caso, com a descrição, análise e interpretação dos dados.

### 2.1 Agricultura familiar

Embora seja difícil remontar as bases históricas da agricultura familiar, no Brasil ela só passou a ganhar destaque, no meio acadêmico e político, a partir da década de 1990, quando a pressão dos produtores, sindicatos rurais e cooperativas agrícolas e de crédito, resultou no reconhecimento da sua importância para o país, lhes angariando a institucionalização do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar, para fazer chegar a estes, os recursos do crédito rural (VEIGA, 1997).

Para as ciências humanas, a conceitualização de agricultura familiar alude a um modo de vida dos produtores rurais, do qual decorre uma forma de organização social, cultural, econômica, ambiental e produtiva (ABRAMOVAY, 2011). A partir da Lei nº 11.326/2006, entende-se agricultura familiar como uma forma de produção que compreende o cultivo da terra realizado por pequenos proprietários rurais, com mão de obra representada principalmente por membros do núcleo familiar, e em que a direção dos trabalhos é exercida pelo próprio produtor rural (BRASIL, 2006).

Para fins execução de políticas agrícolas e fundiárias, a referida lei afirma que: A área de terra não poderá ultrapassar quatro módulos fiscais; Utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas (podendo contratar assalariados temporariamente); A renda familiar origine-se predominantemente de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento; E, a direção da propriedade seja realizada pela própria família (ALFONSIN et al, 2000; VEIGA, 1997).

Historicamente, a consideração da agricultura familiar como atrasada e ineficiente e, por consequência, fonte de crises agrárias e estrangulamento ao crescimento da indústria (GUANZIROLI, et al, 2001, p. 16), levou o Brasil a adotar o modelo inglês da high farming (alta



OBSERVADR





agricultura) e como tal, passando a estimular os grandes produtores (não familiares), a buscarem a alta produtividade, através da adoção de novas tecnologias (Revolução Verde), produção em escala, mão de obra assalariada e métodos racionais de produção, tal como já havia sido implantado no setor industrial (VEIGA, 1997; SCHNEIDER, 2009). Nisto, a agricultura familiar perpassou décadas sem uma política específica e substancial de apoio, sendo relegada pelo Estado e setores dominantes, a uma condição subsidiária aos interesses da exploração empresarial e do projeto de industrialização do país (ABRAMOVAY, 2011).

Após décadas, os agricultores e pecuaristas familiares alcançavam resultados sociais e econômicos expressivos. Através do trabalho familiar, inovação, pluriatividade dos sistemas produtivos e integração ao mercado afirma Abramovay (2011), não apenas sobreviveu em condições adversas e sem apoio das políticas públicas, como ocorre nos países desenvolvidos, como reforçou sua posição como produtora de mercadorias para o mercado doméstico e internacional (GUANZIROLI, et al, 2001).

Marcados pela heterogeneidade, os produtores rurais familiares, apresentam-se sob condição de produtores profissionais (com empregados assalariados, grandes extensões de terras e capital para incorporar inovações tecnológicas, produzindo unicamente para a comercialização, produtores integrados (com terras e instalações trabalhando de forma integrado a uma agroindústria (suínos, aves, leite, etc.), produtores operários (com pequena extensão de terra e a falta de capital, um ou mais membros da família, exerce atividade assalariada fora da unidade produtiva) e produtores de subsistência (com pequena extensão de terra e sem capital, ainda trabalham com “facão e enxada” para sustentar a família) (ABRAMOVAY, 2011; SCHNEIDER, 2009).

Apesar da diversidade e heterogeneidade, além de garantir o emprego no campo, a agricultura familiar proporciona maior circulação de capital nos municípios e aumenta o número de empregos indiretos (BÚRIGO, 2007). Estes produtores, cada qual com suas especificidades, conforme dados preliminares do censo agropecuário de 2017, ocupam 350.253.329 hectares de terras, em 5.072.152 estabelecimentos e empregam 15.036.978 pessoas economicamente ocupadas (IBGE, 2019).

A produção dos estabelecimentos familiares, caracteriza-se pelo valor agregado, a diversificação, através da combinando culturas, criação de animais e transformações primárias (feijão, arroz, milho, mandioca, ovos, aves, suínos, leite, hortaliças, frutas, etc.) (GUANZIROLI, et al, 2001) e baixo custo, quando comparados aos da agricultura empresariais (requerem lucro e a renda da terra), mas que, não lhes garante necessariamente a maximização do lucro, dada imperfeição do mercado e o grau de integração do produtor ao próprio mercado (GUANZIROLI, et al, 2001). Neste contexto, a produção familiar é empregada para o abastecimento do mercado interno, estabilidade nos preços e a segurança alimentar da população (ARBAGE, 2012). Verifica-se, no entanto, que a produção de muitos produtores familiares, através de cooperativas, agroindústrias e empresas privadas, a jusante da sua produção, ganhou o mundo e pela exportação, contribuiu para o superávit da balança comercial brasileira.

## 2.2 Crédito Rural



OBSERVADR





Institucionalizado através da Lei Federal nº 4.829, de novembro de 1965, o Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR tem por objetivo, disponibilizar o crédito rural (capital financeiro), através de entidades públicas, estabelecimentos particulares e cooperativas, a um preço (taxa de juros) inferiores àquelas praticadas pelo mercado, a fim de promover o desenvolvimento econômico e social dos produtores rurais (ARBAGE, 2012), custeando as despesas normais dos ciclos produtivos, investimentos em bens ou serviços, mudanças nas bases técnicas, formação de capital, adoção de novas tecnologias, métodos racionais de produção, industrialização e comercialização dos produtos (SPOLADOR, 2001).

Embora o Estado tenha utilizado o crédito rural para subjugar o setor agropecuário, conduzindo-o de acordo com seus interesses econômicos, políticos, industriais e sociais (BITTENCOURT; VIAL, 2017), as linhas do crédito rural foram de grande valia para a estruturação, maior uso de tecnologia e modernização dos agentes do agronegócio brasileiro (BÚRIGO, 2006) e, estimular e compensar o setor agropecuário, pelos riscos da produção de alimentos, disponibilidade de matéria prima para as indústrias e de commodities para a exportação (BITTENCOURT; VIAL, 2017).

Depois de uma década de aumento na produção e uma considerável modernização das grandes propriedades rurais (BITTENCOURT; VIAL, 2017), o crédito rural passou a ser marcado pela oscilação dos valores liberados (ARBAGE, 2012), ser altamente seletivo e excludente, privilegiando os grandes produtores e determinadas regiões (Sul e Sudeste) e, pela ineficiência do mecanismo, visto que a taxa de retorno da agropecuária (produção e baixa nos preços dos alimentos) era efetivamente baixa em comparação a taxas de retorno alternativas (SPOLADOR, 2001).

É visível a contradição nas próprias políticas públicas para o meio rural. Na opinião de Búrigo (2007), de um lado, liberava recursos para o custeio e investimentos na agropecuária, buscando levar métodos racionais da indústria para o campo e no outro lado, impunha medidas que visavam restringir a atuação de instituições, como as cooperativas de crédito, que poderiam atender os pequenos produtores e levar desenvolvimento econômico e social ao meio rural.

Procurando corrigir as falhas quanto a equidade, seletividade e produtividade SNCR (SPOLADOR, 2001) e pela pressão de sindicatos, associações e cooperativas, o governo institucionalizou pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, o Pronaf para atender a necessidade de crédito dos produtores familiares, seja para o custeio da safra, da atividade agroindustrial, investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários (ALFONSIN, 2000; BÚRIGO, 2007).

Segundo Mundo Neto e Souza Filho (2009), serviu para atender a um grande número de agricultores que estiveram excluídos das políticas agrícolas anteriores passou a ter possibilidades inéditas em termos de oferta de crédito. Na mesma linha de pensamento, Guanzirolí, et al (2001) afirma que a criação do Pronaf foi uma resposta à conclusão de que de nada adiantaria um programa de reforma agrária destinado a ampliar o número de produtores familiares se os existentes estavam saindo do campo por falta de apoio.

Os recursos destinados ao crédito rural, disponibilizados aos produtores rurais familiares (gráfico



OBSERVADR

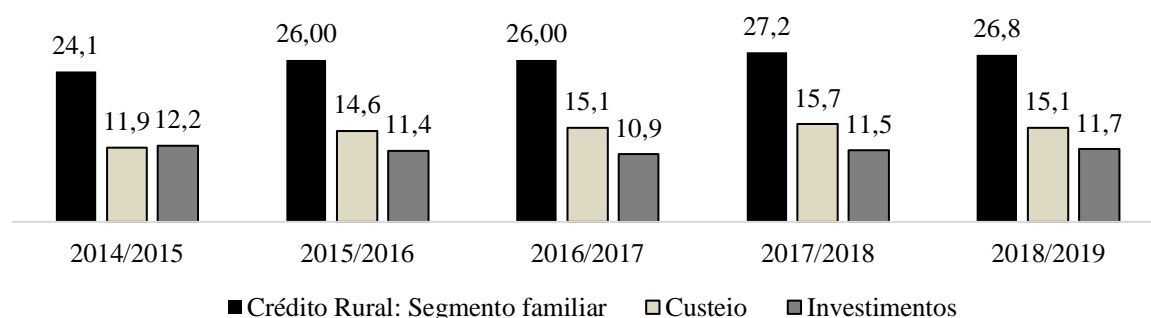






1), conforme o Banco Central, originam-se da destinação de 30% dos depósitos à vista, 60% dos depósitos em poupança rural e 35% das captações com LCA realizados pelos bancos e destinam-se para: Custeio – 70% dos recursos destinados a cobertura das despesas habituais dos ciclos produtivos, da compra de insumos à fase de colheita; Investimento – 12% dos recursos destinados a aquisição de bens ou serviços duráveis, cujos benefícios repercutem por vários anos e ciclos produtivos (máquinas, equipamentos, construção e reforma de benfeitorias); Comercialização – 5% dos recursos destinados aos produtores rurais e cooperativas para adoção de mecanismos que garantam o armazenamento da produção nos períodos de queda de preços ou conversão desta, em títulos de venda a prazo da produção; E, industrialização – 3% dos recursos destinados a industrialização e agregação de valor à produção e maximização da renda dos beneficiários, sendo produtores individuais ou cooperativas (BCB, 2019).

**Gráfico 1** - Evolução dos recursos destinados ao segmento familiar (em bilhões de reais)



Fonte: Adaptado de BCB (2019)

Podem contratar as linhas de crédito do Pronaf, os produtores rurais familiares que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da DAP (declaração de aptidão ao Pronaf) ativa e agroindústrias que se enquadrem num dos grupos do programa (MUNDO NETO; SOUZA FILHO, 2009).

Não obstante aos problemas relacionados a equidade, eficiência, valores e tempo (chegar no tempo certo, num valor adequado e ligado à viabilidade do projeto) (MUNDO NETO; SOUZA FILHO, 2009), próprios de programas que veem o crédito como uma saída, como uma solução final e não como um instrumento vinculado a outras políticas de desenvolvimento (BÚRIGO), cabe ainda, ressaltar a iniciativa dos próprios produtores familiares, desenvolverem alternativas e buscarem ou constituírem outras fontes de recursos, tais como as cooperativas de crédito.

### 2.3 Cooperativismo de Crédito

O cooperativismo é fundamento em termos conceituais e também nas vivências empíricas. Em termos de legados sistematizados e conceituais possuem aportes a partir das diversas ciências. Como definem Büttgenbender e Magri (2018), o cooperativismo está presente ao longo da história de diversas formas de organização, mesmo referenciadas em formas variadas de definição etimológica. O cooperativismo, com suas raízes latino-americanas referenciadas nas experiências das reduções missionárias jesuítico-guaranis, dos séculos XVI e XVII, assume a partir do século



OBSERVADR





XIX, o surgimento do cooperativismo moderno. Os fundamentos de escolas europeias, referenciam o surgimento do cooperativismo moderno aos pioneiros de Rochdale, Inglaterra, em 1848, através da fundação da Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale, no ano de 1844, uma iniciativa de 28 tecelões, na cidade de Manchester, para fazer frente as consequências do liberalismo econômico praticado na Inglaterra e na França do século XVIII e XIX (BÜTTENBENDER e MAGRI, 2018).

Anos mais tarde, os princípios e valores do cooperativismo de Rochdale, deram origem as cooperativas de crédito. Na Alemanha, Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818-1888) estabeleceu a Associação de Caixas de Empréstimo de Heddesdorf, para apoio a população rural e Herman Schulze (1808-1883) fundou a cooperativa do tipo Schulze-Delitzsch, para atender a população urbana. Na Itália, Luigi Luzzatti (1841-1927) estabelece a cooperativa de crédito Luzzatti e no Canadá, Alphonse Desjardins (1854-1920), funda a Caixa Popular de Lévis, ambas caracterizadas pela livre associação e a não-exigência de vínculo para a associação. No Brasil, o cooperativismo de crédito ganhou forma a partir do trabalho do padre suíço Theodor Amstad (1851-1938) e dos imigrantes alemães e italianos estabelecidos no Rio Grande do Sul. Seguindo o modelo de Raiffeisen, fundaram em 1902, a Caixa de Economia e Empréstimos Amstad, objetivando a assistência creditória aos cooperados, dentro do princípio da autoajuda e direcionada de forma significativa, para o crédito rural (BÜTTENBENDER e MAGRI, 2018).

O crescimento das cooperativas de crédito brasileiras, em número e associados, foi lento, devido as excessivas exigências legais impostas pelos governos por influência e lobby dos bancos comerciais e principalmente, pela dificuldade de recrutamento de líderes e membros dedicados à causa (ROCHA; MELLO, 2004).

Os ideais do cooperativismo de crédito ganharam novo alento na década de 1980, quando o agravamento do processo inflacionário e da crise fiscal, tornaram o Estado incapaz de fomentar financeiramente o setor agropecuário (na década de 1970, o crédito rural representava 85% do PIB agropecuário e no final da década de 1980, representava apenas 29%), a Organização das Cooperativas do Brasil - OCB coordenaram a constituição de cooperativas de crédito. Inicialmente o vínculo intenso das cooperativas de crédito as cooperativas de agropecuárias (BITTENCOURT, 2000).

Não obstante ao insucesso das cooperativas de crédito, os agricultores familiares e movimentos sindicais dos produtores rurais, continuaram a ver o cooperativismo de crédito como uma forma e meio de organização para os pequenos produtores rurais (BÚRIGO, 2003), uma alternativa viável para aumentar e democratizar o acesso ao crédito rural (BITTENCOURT, 2000), ofertar aos produtos e serviços financeiros aos produtores, até então ignorados pelos bancos comerciais e promover o desenvolvimento sustentável das localidades e das economias regionais, à medida que poderiam assumir os riscos (inadimplência, lucratividade, etc.) e ofertar produtos e serviços adequados às necessidades locais (FRANTZ, 2012).

Mesmo diante de adversidades e turbulências, o número de cooperativas e associados cresceram a partir da década de 1990 (BÚRIGO, 2007) e diferentemente de alguns bancos comerciais e outras instituições financeiras, mantiveram-se sólidas, inclusive nas recessões e crises econômicas,



OBSERVADR





contribuindo para desenvolvimento econômico e social. Neste contexto, o sucesso do cooperativismo de crédito dependerá, não da adoção de uma linguagem e lógica bancária como aduz Búrigo (2003), mas estar potencializando a questão local, discutindo o projeto local, captando os recursos e esses recursos sendo reinvestidos no próprio local, potencializando a economia local. O cooperativismo de crédito de interação solidária representado pelo Sistema Cresol, possui uma ênfase de atuação muito além da intermediação do crédito rural ou oferta de produtos e serviços financeiros e evidencia a construção de estratégias que resultem na ampliação do grau de organização e promoção de qualidade de vida às famílias dos agricultores e a comunidade onde estão inseridos.

Como participantes do sistema financeiro nacional, as cooperativas de crédito, independentemente da modalidade ou ramo de atuação, são regidas pela Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que instituiu o regime jurídico das sociedades cooperativas em geral, e pela Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009, que instituiu o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo - SNCC e proporcionou segurança e estabilidade regulatória e fortaleceu a diversificação dos serviços financeiros prestados aos cooperados. A atuação das cooperativas de crédito vem crescendo, com a oferta de produtos e serviços aos associados, clientes e as comunidades onde estão inseridas. Desde 2016, segundo Goulart (2016), as cooperativas de crédito alcançaram a sexta posição no ranking do volume de ativos, depósitos e empréstimos.

## 2.4 – Desenvolvimento Sustentável

O desenvolvimento sustentável é tomado neste estudo a partir das definições das nações Unidas através da Agenda 2020. A noção de desenvolvimento sustentável passou a ser entendido como o que atende às necessidades das gerações presentes sem comprometer a possibilidade de que as gerações futuras satisfaçam as suas próprias necessidades (ONU, 2015). Os programas e ações se estruturam a partir dos 17 ODS, que abarcam temas relacionados aos problemas socioeconômicos, como pobreza, fome, igualdade de gênero, industrialização, desenvolvimento sustentável, pleno emprego, educação de qualidade, mudança climática e energia sustentável para todos.

Objeto de políticas e programas nos países signatários, dentre os quais o Brasil, os ODS são fomentados e acompanhados por colegiados, programas e ações, o que pode ser conferido no portal do IPEA (IPEA, 2020).

Para a efetividade e concretude da implementação destas prioridades, destaca-se a importância de entender as diversas relações envolvidas, conforme afirmam Büttgenbender e Sausen (2020), por meio do constructo de governança inovadora para o desenvolvimento territorial, em especial, o avanço de Büttgenbender et al. (2020) com a proposição do constructo para a governança cooperativa para o desenvolvimento territorial sustentável.

## III - Metodologia

Como delineamento metodológico, o trabalho caracteriza-se como uma pesquisa exploratória e descritiva, com características de estudo de caso (LAKATOS e MARCONI, 2003). A coleta de dados foi através das pesquisas bibliográfica e documental e entrevista de associados, através de



OBSERVADR





uma amostra aleatória e representativa de 50 associados, bem como, observações diretas em reuniões, assembleias, procedimentos de atendimento na cooperativa. Estão presentes também as características da pesquisa participante, pois coautores do estudo são membros da cooperativa e atuam no posto de atendimento estudado. O objetivo nesta coleta de dados foi o de descobrir e confirmar fatores que contribuem na escolha e decisão do associado em operacionalizar as linhas do Pronaf na cooperativa. A análise, interpretação e apresentação dos resultados, deu-se através do emprego dos métodos quantitativo e qualitativo.

Os dados coletados foram analisados e interpretados a partir da conjugação de dois métodos. O primeiro, apropriado para análise dos dados dinâmicos e subjetivos, que interpretados deram sentido, significado e relevância para a explicação da realidade estudada (PÁDUA, 2004). O segundo mostrou-se o mais indicado para análise e interpretação dos dados que se apresentaram sob forma numérica e sistêmica, cuja apresentação, através de gráficos e quadros, revelam padrões e relações objetivas da realidade examinada. A sistematização foi orientada pelos objetivos do estudo.

#### **IV - Resultados**

A apresentação dos resultados e discussões são detalhados em ato contínuo na seguinte sequência: Caracterização do Município de São Martinho e o Pronaf; A Cooperativa de Crédito e o Pronaf; Cresol: Posto de atendimento de São Martinho; Recursos do Pronaf operacionalizados pelo PA São Martinho; e Motivos para aumento da participação da Cresol.

##### **4.1 Município de São Martinho e o Pronaf**

O município de São Martinho localizado na região Celeiro/RS, emancipado em 27/11/1963, território de 171,662 km<sup>2</sup>, com colonização prevaente de descendentes luso-portuguesas alemães. As atividades econômicas fortemente relacionadas a agropecuária, na qual destacam-se atualmente, a produção agrícola de grãos (soja, trigo, milho e aveia), pecuária de leite e suinocultura.

Conforme o censo do IBGE (2019), em 2018, a população estimada da cidade era de 5.474 pessoas, dos quais, 56,22% habitavam na área urbana e 43,78% na área rural, dependendo direta ou indiretamente, da agropecuária e contribuindo na formação do PIB municipal. A composição do PIB Municipal (Gráfico 2) é composto pelas das atividades agropecuárias (36,80%), na administração pública (15,23%), nas indústrias a montante, que produzem para a agropecuária (7,65%) e comércio e prestação de serviços (40,32%), cujo parte considerável, estão diretamente relacionados a agropecuária, seja para processamento e distribuição da produção agropecuária (agroindústrias, cooperativas agrícola e empresas de recebimento de grãos e leite), seja para fornecimento de insumos, assistência técnica em diversas áreas e serviços financeiros (agropecuárias, agrônomos, veterinários, bancos e cooperativas de crédito, etc.).

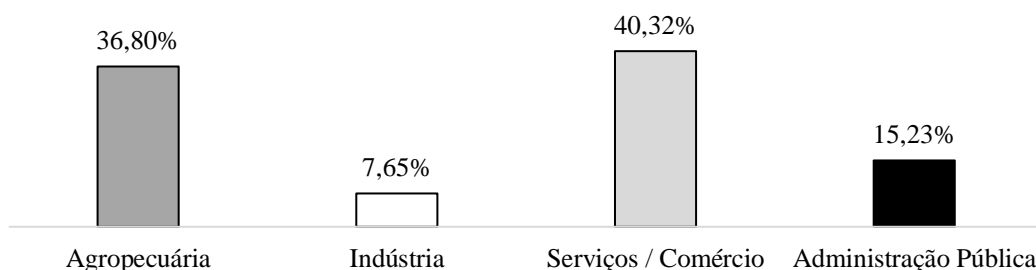


OBSERVADR





**Gráfico 2 - Composição PIB São Martinho (ano 2016)**



Fonte: Adaptado de SEBRAE (2019)

Uma quantidade considerável dos produtores rurais do município, atendem os requisitos da Lei 11.326/2006, caracterizando-se assim, como produtores familiares. Enquanto alguns destes, apresentam-se como de subsistência ou operários, semelhante as family farm europeias (CABRERA, 1998; ABRAMOVAY, 2011) onde o trabalho para a produção, em terras próprias ou arrendadas, acontece com mão de obra unicamente familiar, para o sustento da família e complementando a renda, trabalhando de forma assalariada em empreendimentos alheios para incremento da renda, alguns apresentam-se como produtores integrados, conciliando atividades plantio e criação de alimentos para a família, com atividades interligadas as agroindústrias, através da suinocultura e produção de leite, outros caracterizam-se como produtores profissionais, semelhante aos larger than family farms norte-americanas (ABRAMOVAY, 2011) cujo mão de obra familiar, é proporcional ou menor que a mão de obra assalariada, e buscam produzir soja, milho, trigo e leite em escala, com o emprego da tecnologia (semelhantes à agropecuária empresarial) para a comercializados, cujo recursos servirão para compra dos produtos alimentares.

Embora associados a cooperativas agrícolas ou trabalhando em parceria com algumas agroindústrias, os produtores rurais do município de São Martinho assemelham-se entre si e comungam com a grande maioria dos produtores familiares do país, que é a falta de recursos e capital para o auto-sustentação. Neste contexto, os produtores rurais de São Martinho contrataram as linhas do crédito do Pronaf.

Conforme dados, detalhado no Quadro 1, verifica-se um decréscimo no número de contratos e um crescimento no valor contratado pelos produtores. Enquanto no ano safra 2015-2016 eram 1.006 contratos, enquanto em 2018-2019, o número reduziu para 806 contratos. Já no tocante aos valores, verifica-se um acréscimo, de aproximadamente 53%, entre os anos safras 2015-2016 e 2018-2019, representando 0,44% de todo o valor contratado no Estado do Rio Grande do Sul, para o custeio das atividades produtivas e a realização de investimentos (MDA, 2018).

**Quadro 1 - Evolução recursos contratados do Pronaf pelos produtores de São Martinho**



OBSERVADR





Ano safra	Nº contratos	Valor (R\$)	Total Contratos	Custeio (R\$)	Contratos	Investimento (R\$)
2015-2016	1.006	21.395.624,74	910	18.005.850,83	96	3.389.773,91
2016-2017	1.019	24.951.031,38	939	21.258.406,49	80	3.692.624,89
2017-2018	975	26.438.219,67	858	21.262.841,23	117	5.175.378,44
2018-2019	806	24.595.521,28	709	19.398.473,36	97	5.197.047,92

Fonte: Adaptado de MDA (2018).

## 4.2 Cooperativa de Crédito e o Pronaf

Ignorados ou marginalizados pelos bancos operadores do crédito rural, inclusive os estatais, que priorizavam a população urbano ou preteriam os médios e grandes produtores rurais, capazes de movimentarem quantias superiores, oferecerem garantias reais para as operações e adquirirem outros produtos ofertados pelos bancos (MUNDO NETO, SOUZA FILHO, 2009), os pequenos produtores rurais do sudoeste do Paraná, foram além das lutas políticas ou sindical e passaram a constituir, a partir de 1995, as primeiras cooperativas do Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito com Interação Solidária, cujo objetivo, era permitir-lhes acesso aos recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural .

Já no primeiro ano, as cinco cooperativas do sistema, já intermediavam 60% dos contratos do Pronaf custeio no Paraná, a partir de recursos oriundos do convenio firmado com o Banco do Brasil (CRESOL SICOPER, 2019a), operavam linhas do Pronaf investimento, com recursos do convênio assinado com o Banco Regional de Desenvolvimento Econômico - BRDE e garantiam créditos rotativos aos agricultores familiares a partir de recursos oriundos da cooperação internacional (CRESOL SICOPER, 2019a). O Sistema Cresol não tivesse surgido naquele momento, fazendo com que o Pronaf chegasse até os agricultores familiares, o Pronaf estaria sendo apenas um decreto dentro de uma gaveta e não teria acontecido na prática, ou seja, a união dos pequenos produtores deu origem as cooperativas de crédito e através da atuação destas, na captação de recursos e colocando seu capital como aval garantidor, o próprio mecanismo de crédito não se tornaria uma realidade. Segundo Bittencourt (2000), a estruturação das cooperativas do Sistema Cresol tem se estruturado a partir de uma análise crítica em relação ao cooperativismo agropecuário e de crédito rural tradicionais no Brasil.

Assim, a partir da atuação da Cresol, como afirmam Mundo Neto e Souza Filho (2009), os recursos do Pronaf alcançam os produtores familiares, considerados os verdadeiros beneficiários desde mecanismo e que em muitos momentos permaneceram marginalizados pelos bancos privados e estatais. Isto pois, os operadores das linhas especiais de crédito trabalham com a lógica de mercado, determinado o perfil de sua clientela e não com um público-alvo típico de programas de inclusão social e promoção do desenvolvimento.

A Cresol operacionaliza as diversas linhas de crédito do Pronaf, a partir da captação de recursos junto aos órgãos básicos (Banco Central do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil) e a partir da equalização de valores realizada junto a órgãos vinculados Sistema Nacional de Crédito Rural (CRESOL SICOPER, 2019b).



OBSERVADR





### 4.3 Cresol: Posto de atendimento de São Martinho

O Posto de Atendimento - PA da Cresol em São Martinho foi inaugurado em 2009, sendo a primeira unidade de atendimento da Cresol Campo Novo, cujo objetivo era estimular o crescimento da cooperativa Singular, impulsionar o acesso aos recursos do Programa Mais Alimentos aos associados da Cooperativa de Produtores de Leite - Comprol e garantir o acesso dos produtores rurais a algumas linhas de crédito do Pronaf.

Os resultados iniciais do PA foram animadores, no entanto, o aumento no número de inadimplentes, ocasionados pela liberação de créditos sem devida análise técnica e a falência da cooperativa Comprol, que avalizava os empréstimos dos seus associados e os diversos processos jurídicos, que exigiam um aumento considerável nas provisões, passaram a gerar resultados negativos, comprometendo inclusive, os resultados da própria cooperativa Singular.

Tais resultados motivaram a extinção da Cooperativa Singular Cresol de Campo Novo e, em vistas do fortalecimento do Sistema Cresol, as boas perspectivas negociais junto à comunidade e o atendimento aos então associados, o PA Cresol de São Martinho passou a fazer parte (através da incorporação), a partir de 31 de outubro de 2015, da Cooperativa Cresol Sicoper de Humaitá.

### 4.4 Recursos do Pronaf operacionalizados pelo PA São Martinho

O Posto de Atendimento da Cresol em São Martinho, especialmente após a sua incorporação a Cresol Humaitá, seguindo os preceitos do Sistema Cresol e orientações e especificações do MCR (Manual do Crédito Rural), trabalha todas as linhas de crédito do programa, a fim de fazer os recursos do Pronaf chegarem aos produtores rurais familiares associados e cobrir despesas normais do ciclo produtivo agrícola, tais como aquisição de fertilizantes, insumos, defensivos e sementes. Pode também ser utilizado na atividade pecuária para cobrir as despesas com animais, como compra de vacinas, medicamentos e rações (CRESOL SICOPER, 2019b).

Neste contexto, verifica-se a evolução nos valores operacionalizados pelo Posto de Atendimento de São Martinho.

**Quadro 2** - Evolução recursos contratados do Pronaf pelos produtores de São Martinho

Ano safra	Nº contratos	Valor Total (R\$)	Contratos	Custeio (R\$)	Contratos	Investimento (R\$)
2015-2016	37	2.059.105	31	516.744	6	1.542.361
2016-2017	52	1.989.896	44	813.690	8	1.176.206
2017-2018	104	2.809.754	72	1.060.064	32	1.749.690
2018-2019	92	3.968.355	82	1.720.540	10	2.247.815

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)



OBSERVADR



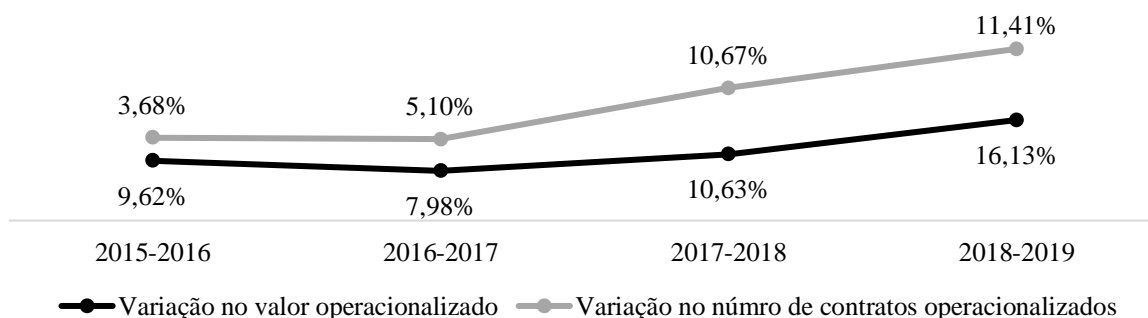


Com exceção ano safra 2016-2017, constata-se, no gráfico 4, constata-se o crescimento gradativo nos valores operacionalizados pelo Posto de Atendimento de São Martinho, entre os anos safras 2015-2016 e 2018-2019. Verifica-se, por exemplo, um acréscimo de 41,23% no valor operacionalizado no Pronaf, quando comparando o ano safra de 2018-2019 com o ano safra anterior. Tomados individualmente, constata-se um acréscimo de 62,30% no Pronaf custeio e um acréscimo de 28,47% nas linhas de investimento, nos mesmos anos safras.

É importante verificar, que o crescimento no valor operacionalizado não está ligado ao número de contratos, ou seja, houve o aumento no valor, mas um decréscimo no número de contratos, significando um aumento no valor individual de cada contrato. Enquanto no ano safra de 2017-2018, a média dos contratos era de 27.016,86 reais, no ano 2018-2019, foi de 43.134,29 reais, significando um acréscimo de 59,50%. Quando tomados separadamente, constata-se um aumento de 42,50%, nos contratos de custeio, elevando-se de R\$ 14.723,11 para R\$ 20.982,19 e um acréscimo de 311% nos valores dos contratos de investimento, de R\$ 54.677,81 para R\$ 224.781,50.

Quando os valores operacionalizados pelo Posto de Atendimento (Gráfico 3) com os valores contratados pelos produtores familiares de São Martinho, constata-se um aumento da participação da Cresol na operacionalização das linhas do Pronaf, tanto nos valores como no número de contratos.

**Gráfico 3 - Variação dos valores e números de contratos**



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Com exceção do ano safra de 2016-2017, verifica-se no gráfico 5, uma evolução progressiva na participação da Cresol na operacionalização das linhas de crédito do Pronaf em São Martinho. No último ano safra, por exemplo, a Cresol operacionalizou 16,13% de todo o valor contratado no município e celebrou 11,41% de todos os contratos do Pronaf assinados em São Martinho. Verifica-se, assim, um acréscimo de 5,5% no valor entre os anos 2018-2019 em comparação a 2017-2018 e um 0,74% no número de contratos operacionalizados. Os percentuais aumentam para 6,51% nos valores e 7,73% no número de contratos, quando se compara os anos safra 2018-2019 e 2015-2016.

É importante salientar que, a evolução nos valores do Pronaf investimento, significam uma mudança do conceito da cooperativa nas decisões dos associados. Enquanto nos anos anteriores,



OBSERVADR







os associados buscavam a Cresol, depois de ter-lhes sido negado a operação nos bancos estatais, pela falta de garantias reais e os pequenos valores, serem “desinteresse” pelo custo operacional, a partir do 2018-2019, os associados recorreram à cooperativa para operacionalizarem investimentos de grande porte, seja compra de tratores, colheitadeiras ou construções de chiqueiros, cujo valor ultrapassam o valor médio dos contratos. Nisto, a Cresol não é mais vista como uma instituição para pequenos valores, mas para qualquer valor, tal qual, qualquer outra instituição financeira que operacionaliza as linhas de crédito do Pronaf.

#### 4.5 Motivos para aumento da participação da Cresol

Os motivos para o aumento na participação da Cresol, nos valores e números de contratos do Pronaf, devem-se há alguns fatores, apontados pelos cinco entrevistados:

- **Forma de atuação e atendimento:** Os colaboradores do PA da Cresol são incentivados a atuarem e atenderem pessoalmente e de forma humanizada os associados, seja na agência ou propriedades dos associados, baseando-se sempre, não pela lógica do mercado (lucro), mas no apoio e atendimento do associado nas suas necessidades e incentivo das potencialidades.
- **Residência dos colaboradores:** A Cresol tem investido em colaboradores nascidos e residentes na própria comunidade para, sendo conhecedores da realidade e das potencialidades da comunidade, das propriedades e dos próprios associados, possam indicar as melhores linhas de custeio ou investimento.
- **Menores custos para operacionalização:** Mesmo recebendo spread do Tesouro Nacional para a operacionalização das linhas de crédito do Pronaf, algumas instituições crédito repassam aos clientes ou associados, alguns custos e exigências.
- **Reputação da Cresol:** Decorrente da conduta observada por algum associado e sinalizado a outros, a reputação é construída a partir da confiança dos associados no trabalho da sua cooperativa.
- **Agilidade:** Dada a estruturação hierárquica para análise ou demora na criação de normas para a operacionalização, o tempo entre a solicitação do crédito rural e a liberação dos recursos.
- **Rede de apoio:** Enquanto algumas instituições, transferem unicamente para cliente a busca por instituições ou profissionais, para possíveis correções de erros em documentos, projetos ou receiptuários para o encaminhamento da solicitação do crédito, há anos, a Cresol mantém uma rede com instituições e profissionais (Poder Público, ONGs, Emater, Sindicato Rural, Agrônomos, Veterinários e outros).

O aprofundamento de novos estudos e os impactos de novas políticas e atuações, tanto da cooperativa estudada, quanto dos demais agentes de mercado, poderão fortalecer os quesitos firmados pela pesquisa, como também poderão gerar outros e novos fatores que impactem positiva ou negativamente na participação nas operações do crédito rural através do Pronaf.



OBSERVADR





## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente ao objetivo do estudo que foi mensurar a participação de um Posto de Atendimento de uma Cooperativa de Crédito de Interação Solidária, na operacionalização dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, contratados pelos produtores rurais familiares do Município de São Martinho, entre os anos-safras 2015-2016 e 2018-2019, revelam e geram elementos que indicam distintos pontos afirmativos, destacando: a importância do crédito com instrumentos indutor das atividades produtivas; a significância positiva do programa Pronaf como mecanismo de financiamento da agricultura familiar; a estratégia do cooperativismo e das cooperativas de interação solidária, como mecanismo de efetivo acesso dos agricultores da agricultura familiar a esta política de crédito e a efetividade de aplicação dos recursos em suas atividades-fins; a importância das cooperativas e dos recursos do Pronaf no estímulo às atividades de produção de alimentos, em especial, em pequenos municípios, como o caso do município estudado; a identificação dos operadores do crédito com os agricultores, em especial através de cooperativas, favorecem a interação, a gestão e a agilidade na aplicação dos recursos, e outros fatores que estão para além dos objetivos deste estudo.

Desde sua criação, a partir da institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR, em 1965, o crédito rural se constitui em instrumento do Estado para fomentar a produção de alimentos, modernizar os processos produtivos, a aumentar a produção e produtividade e a promover o desenvolvimento. No entanto, isto se confirma com a presença de cooperativas e organizações integradas e comprometidas com a agricultura familiar

O estudo atendeu ao objetivo proposto, respondeu no conjunto a sua questão central de estudo. A continuidade e a replicação deste estudo ao longo do tempo, bem como, ampliar as suas abordagens também para outras cooperativas e territórios, poderá contribuir em compreender de forma mais ampla a importância do crédito, do Pronaf e do cooperativismo de crédito, em especial o de interação solidária, na implementação de políticas de desenvolvimento, de fomento a produção de alimentos, a inclusão social, geração de novas oportunidades de trabalho e renda, e as suas interfaces com os demais fatores de geração e promoção do desenvolvimento. Assim como, compreender, e inclusive mensurar, as repercussões e impactos em vários dos objetivos da Agenda 2030 (ONU, 2015) e as possíveis estratégias de aceleração e qualificação.

Estudos desta natureza contribuem também para entender melhor as práticas e operacionalização das políticas públicas de crédito, bem como, as ações do cooperativismo, em suas distintas formações de organização e atuação. Eles aprimoram a compreensão da dinâmica empírica vivenciada pela sociedade e durante a efetividade da aplicação dos programas e ações motivadas pelo propósito de promover o desenvolvimento. Ademais a corroborar na confirmação de assertivas quanto a importância das estratégias cooperativistas, as políticas de crédito, dos programas de inclusão social e geração de renda, culmina este estudo em reconhecer no valor e a capacidade da maior integração com estudos e iniciativas nacionais e internacionais que corroborem na geração de novas reflexões propositivas para a valorização e a sustentabilidade presente e futura da vida.

Corroborando com Bijman et al (2016) e Büttenbender et al (2020), o estudo reconhece que o



OBSERVADR





cooperativismo deve ser entendido como um sistema inserido na sociedade, portanto impactado por todas as transformações e dinâmicas da sociedade. O cooperativismo visto como um sistema sujeito, alicerçado nas pessoas, protagonista, aberto, democrático e participativo, abona-o como promotor do desenvolvimento e gerador da inclusão; também é reconhecido como. Com esta visão, o cooperativismo está e estará atuando de maneira convergente, com sua missão de contribuir com o desenvolvimento territorial e sustentável, abrangendo seus membros e toda a sociedade, orientado também pelos objetivos da agenda 2030.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e uso do solo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n.2, p.73-78, jun. 2011.

ALFONSIN, R.B., *et al.* **Crédito rural**: questões polêmicas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

ARBAGE, A. P. **Fundamentos de Economia Rural**. Chapecó: Argos, 2012.

BCB. **Crédito Rural**. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/credito\\_rural](https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/credito_rural)>. Acesso em 20 maio 2019.

BIJMAN, J.; MURADIAN, R; SCHUURMAN, J. **Cooperatives, Economic Democratization and Rural Development**. Cheltenham/UK. Edward Elgar Publishing. 2016.

BITTENCOURT, G.A. Cooperativismo de crédito rural: um instrumento dos agricultores familiares na busca da sua sustentabilidade. In: CONTAG. **Anais do III fórum Contag de cooperação técnica**: gestão participativa para o desenvolvimento sustentável. Porto Alegre: Contag, 2000. p. 207-257.

BITTENCOURT, M.A.F.; VIAL, S.M. **Crédito rural**: um desafio a céu aberto. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 25 jul. 2006.

BÚRIGO, F.L. **Cooperativa de crédito rural**: agente de desenvolvimento local ou banco comercial de pequeno porte? Chapecó: Argos, 2007.

BÚRIGO, F.L. Cooperativas de crédito. In: PRETTO, J.M. (Org.). **O cooperativismo de crédito e microcrédito rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

BÚRIGO, F.L. **Finanças e solidariedade**: uma análise do cooperativismo de crédito rural



OBSERVADR





solidário no Brasil. 374 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política), 2006, UFSC. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/89011>>. Acesso em: 09 maio 2019.

BÜTTENBENDER, P. L.; SAUSEN, J. O. Innovative development management practices in a border region: a construct proposal of innovative governance and territorial development. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 16, p. 446-458, 2020.

BÜTTENBENDER, P. L. et al. Alianças estratégicas e práticas cooperativas que promovam a incluso e o desenvolvimento territorial: Proposta de um constructo de governança cooperativa e territorial. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 3, Ed. Especial, p. 1676-1697, 2020.

BÜTTENBENDER, P.L.; MAGRI, C. A. **Fundamentos do Cooperativismo: Evolução, Histórico e Perspectivas**. Francisco Beltrão, PR: Grafisul, 2018.

CABRERA, J.I.R. O agricultor familiar no processo de modernização agrária do Uruguai: Estudo de caso na região de Salto. 195 f. **Tese de Mestrado em Sociologia** – Mestrado em Sociologia da USP, São Paulo. 1998, Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-27072007-113030/pt-br.php>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

CRESOL SICOPER. **Cresol Sicoper: histórico**. Disponível em: <<https://cresolsicoper.com.br/historico>>. Acesso em: 15 jun. 2019a.

CRESOL SICOPER. **Empréstimo para produtor rural: custeio da safra**. Disponível em: <<https://www.cresol.com.br/blog/emprestimo-para-produtor-rural-custeio-da-safra/>>. Acesso em: 15 jun. 2019b.

FRANTZ, W. **Associativismo, cooperativismo e economia solidária**. Ijuí: Unijuí, 2012.

GOULART, J. Cooperativas de Crédito já são o 6º maior banco do país. 2016. **O Estadão**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,cooperativas-de-credito-ja-sao-o-6-maior-banco-do-pais,10000024641>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

GUANZIROLI, C.E., et al. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

IBGE. **São Martinho**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-martinho>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. ODS. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/>> Acessado em 10.05.2020.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M.A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

MDA. **Ministério de Desenvolvimento Agrário**. Disponível em <http://mda.gov.br/> Acessado em 23/12/2018.

MÜLLER, Í.D.R.; SEEHABER, I. **Anuário brasileiro da agricultura familiar 2018**. 7. ed. Erechim: Bota Amarela, 2018.

MUNDO NETO, M.; SOUZA FILHO, H.M. Recursos financeiros para a agricultura familiar. In: SOUZA FILHO, H.M.; BATALHA, M.O. **Gestão integrada da agricultura familiar**. São Carlos: Edufscar, 2009.

ONU. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Organização das Nações Unidas. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf> Acessado em 15.04.2012

PÁDUA, E.M.M. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórica-prática**. 10. ed. Campinas: Papirus, 2004. 94 p.

ROCHA, Â.; MELLO, R.C. **O desafio das microfinanças**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SEBRAE. **Perfil das cidades gaúchas: São Martinho**. Disponível em: [datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil\\_Cidades\\_Gauchas-Sao\\_Martinho.pdf](http://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Sao_Martinho.pdf). Acesso em: 08 jun. 2019.

SPAREMBERGER, A; BÜTTENBENDER, P.L.; ZAMBERLAN, L.; TURRA, D.L. Contribuições do Cooperativismo para o Desenvolvimento Regional: O Caso da Coopervino In: **Aportes del V Simposio Iberoamericano en Comercio Internacional, Desarrollo e Integración Regional**..Santa Rosa/RS: FEMA Editora, 2013, p. 10-19.

SPOLADOR, H.F.S. **Reflexões sobre a experiência brasileira de financiamento da agricultura**. (Dissertação de Mestrado), Piracicaba: ESALQ/USP, 2001.

VEIGA, J. E. A opção pela agricultura familiar. In: **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, RS, v. 25, n. 3 p. 127-1463, 1997. Disponível em: [revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/](http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/). Acesso: 17/03/2019.



OBSERVADR





**ST7 – COOPERATIVISMO, ECONOMIA COLABORATIVA E DESENVOLVIMENTO**

**UMA ABORDAGEM BIBLIOMÉTRICA SOBRE COMMUNITY-SUPPORTED AGRICULTURE (CSA)<sup>1</sup>**

**A BIBLIOMETRIC APPROACH TO COMMUNITY-SUPPORTED AGRICULTURE (CSA)**

Rosângela Oliveira SOARES<sup>1</sup>, Paulino Varela TAVARES<sup>2</sup>, Artur Fernando Arede Correia CRISTOVÃO<sup>3</sup>, Fátima Regina ZAN<sup>4</sup>, Manuel Luis TIBÉRIO<sup>5</sup>

**Resumo:** Os modelos específicos do setor agrícola não são capazes de representar a não linearidade e a natureza dependente do tempo das relações que sustentam o sistema agroalimentar. Por isso, neste artigo, propor-se-á o desenvolvimento de uma análise bibliométrica com base na análise de reconhecimento de padrões, através das publicações nos periódicos de revisão por pares com foco em *Community-supported agriculture* (CSA). Assim, usando um conjunto de dados da *Web of Science*, aplicamos métricas semânticas de citação/cocitação para analisar as publicações de 1997 a 2017. As publicações foram identificadas aplicando um filtro de palavras-chave específicas à pesquisa. Em seguida, comparamos as abordagens que aparecem na literatura, o número de publicações e citações por periódicos científicos; identificamos os principais autores e periódicos, sua frequência, o fator de impacto e as citações; e, por fim, observamos a tendência ao longo do tempo. Com o auxílio do *software VOSviewer*, a análise revelou três grandes temas - motivações, processo, contexto - com altas potencialidades e perspectivas futuras de investigação. Os resultados gerados, a partir dos trabalhos recentes e de maior prestígio, apontam para uma tendência crescente de estudos, nesta área, com as redes de proximidade, de cooperação, de sistemas alternativos e de desenvolvimento sustentável.

**Palavras-chave:** Agricultura apoiada pela comunidade. *Web of science*. Análise bibliométrica. Revisão.

**Abstract:** The specific models of the agricultural sector are not able to represent the non-linear and the time-dependent nature of the relationships that support the agri-food system. Therefore, in this article, we propose to develop a bibliometric analysis based on the pattern recognition analysis, through publications in peer-reviewed journals focusing on Community-supported agriculture (CSA). Thus, using a Web of Science data set, we apply semantic citation/quote metrics to analyze

<sup>1</sup> Doutoranda em Desenvolvimento, Sociedades e Territórios pelo Centro de Estudos de Desenvolvimento Transdisciplinar (CETRAD), Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), Vila Real, Portugal. E-mail: [rosangela.soares@iffarroupilha.edu.br](mailto:rosangela.soares@iffarroupilha.edu.br).

<sup>2</sup> Docente no Instituto Federal Farroupilha – Campus Júlio de Castilhos (IF Far), Rio Grande do Sul, Brasil. Co-orientador. E-mail: [paulino.tavares@iffarroupilha.edu.br](mailto:paulino.tavares@iffarroupilha.edu.br).

<sup>3</sup> Professor e pesquisador no Centro de Estudos de Desenvolvimento Transdisciplinar (CETRAD), Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), Vila Real, Portugal. Co-orientador. E-mail: [acristov@utad.pt](mailto:acristov@utad.pt).

<sup>4</sup> Docente no Instituto Federal Farroupilha – Campus de Santo Ângelo (IF Far), Rio Grande do Sul, Brasil. Colaboradora. E-mail: [fatima.zan@iffarroupilha.edu.br](mailto:fatima.zan@iffarroupilha.edu.br).

<sup>5</sup> Professor e pesquisador do Centro de Estudos de Desenvolvimento Transdisciplinar (CETRAD), Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), Vila Real, Portugal. Orientador principal. E-mail: [mtiberio@utad.pt](mailto:mtiberio@utad.pt).



OBSERVADR





the publications from 1997 to 2017. The publications are identified by applying a filter of specific keyword filter to the search. Then, we compare the approaches that appear in the literature, the number of publications and citations by scientific journals; we identify the main authors and journals, their frequency, the impact factor, and citations; and finally, we observe the trend over time. With the help of the VOSviewer software, the analysis revealed three major research topics - motivations, process, context - with high potential and future research perspectives. The results generated, from recent and more prestigious work, point to a growing trend of studies in this area, with networks of proximity, cooperation, alternative systems, and sustainable development.

**Keywords:** Community-supported agriculture. Web of science. Bibliometric analysis. Review.

## INTRODUÇÃO

A procura por alimentos pode ocorrer através da modalidade de venda direta, a qual representa uma via importante para maior integração de pequenos agricultores no mercado, com produtos diversificados e aproveitamento dos recursos disponíveis, tais como, a mão de obra, o solo, os equipamentos e os seus rendimentos (BAPTISTA *et al.*, 2013). Neste contexto, as *Alternative Food Networks* (AFNs) revelam uma pluralidade de realidades, onde todas possuem em comum características que podem definir as preferências alimentares dos consumidores.

Um tipo de AFN é denominado *Community Supported Agriculture* (CSA), cuja tradução consideramos Agricultura Apoiada pela Comunidade. Ela é caracterizada pela articulação entre grupos de pessoas que propõem novos modos de vida, onde o consumo representa um meio de agir de maneira ética em relação a determinadas práticas, incluindo sustentabilidade ambiental, riscos à saúde e à segurança, bem-estar animal, comércio justo, condições de trabalho e direitos humanos.

Assim, a supracitada articulação, em geral, é motivada pelos consumidores, muitas vezes referidos como um “membro” ou “acionista” (SPROUL; KROPP, 2015), envolvendo frequentemente os agricultores em coprodução, na distribuição de alimentos e na criação das práticas de agricultura comunitária e cooperativa (ou associativa) focada na partilha de informação, de conhecimento e de experiência (PASCUCCI *et al.*, 2013). Isto significa que, numa perspectiva da CSA, estas experiências comunitárias e cooperativas são relevantes porque têm um potencial para moldar comportamentos e atitudes dos agentes envolvidos nesse processo de desenvolvimento sustentável. Portanto, é nesta perspectiva das redes alimentares alternativas que se insere o presente artigo.

Apesar de a primeira publicação sobre a CSA numa revista indexada na área da agricultura ter acontecido apenas em 1997 (KOLODINSKY, JM & PELCH, LL, “*Factors influencing the decision to join a community supported agriculture (CSA) farm*”, *Journal of Sustainable Agriculture*), foi na década de 2000 que os artigos sobre CSA começaram a aparecer em maior número. Assim, quatro anos depois, em 2001, foi publicado no *Journal of Agricultural and Resource Economics (SSCI)*: Sanneh, N.L; Moffitt, J e Lass, D.A (2001), *Stochastic efficiency analysis of community-supported agriculture core management options*. Mas, atualmente, investigações sobre esta temática são realizadas por investigadores de diferentes áreas científicas



OBSERVADR





e, majoritariamente, ligados à agricultura, focando sobretudo na relação entre os agricultores e os consumidores, em busca de benefícios e recompensas mútuas.

Existem alguns estudos sobre a revisão de literatura, tendo por base os fatores para ingressar em uma CSA (BROWN; MILLER, 2008; CONE; MYHRE, 2000; COOLEY; LASS, 1998; DELIND, 2011; FEAGAN; HENDERSON, 2009; SPROUL; KROPP, 2015; TEGTMEIER; DUFFY, 2005) e os primeiros passos para iniciar uma CSA (HENDERSON; VAN EN, 2007) que nos permitem ter um conhecimento sistemático do que já foi estudado dentro desta temática, bem como algumas revisões narrativas (DELIND, 1999; GALT, 2013; HAYDEN; BUCK, 2012; JAROSZ, 2011; LAGANE, 2015; OSTROM, 2007; RUSSELL; ZEPEDA, 2008; WORDEN, 2004).

A maior parte dos artigos de revisão se foca nos tópicos chave, perspectivas, metodologias e/ou resultados na área de investigação. Alguns categorizam a investigação existente por unidades de análise micro, meso e macro (BLOEMMEN *et al.*, 2015; GALT *et al.*, 2019a; VASSALOS; GAO; ZHANG, 2017) das mudanças de atitudes e comportamento dos membros de uma CSA (RUSSELL; ZEPEDA, 2008) e quais interesses, diferenças, relação com a segurança alimentar, tais como os impactos para o desenvolvimento individual e comunitário decorrentes da participação (BROWN; MILLER, 2008). Assim, alguns resultados indicam que nem sempre os membros manifestam o interesse de participar, ativamente, das rotinas da unidade produtiva, ou seja, envolvem-se apenas para obter produtos frescos, locais e orgânicos. Entretanto, outros poucos aderem à CSA para construir uma comunidade, encontrar indivíduos com ideias semelhantes ou compartilhar riscos financeiros com os agricultores.

Outros artigos, majoritariamente estudos de caso, analisam o sistema alimentar através das necessidades dos consumidores, o envolvimento das mulheres (DELIND; FERGUSON, 1999; JAROSZ, 2011) e o trabalho que o agricultor precisa realizar para suprir/satisfazer as demandas de produção com sustentabilidade. Ou seja, neste grupo de artigos, os estudos de caso discorrem sobre os benefícios sociais, ambientais e econômicos para agricultores e consumidores (MATZEMBACHER; MEIRA, 2019) referentes à produção e ao consumo em um determinado sistema alimentar. Entretanto, um terceiro grupo de artigos discorre sobre as maneiras de intervenção em um contexto que aborda as práticas dos agricultores (NOST, 2014), os valores, as necessidades do agricultor e da propriedade, assim como a ética nas relações (CHARLES, 2011).

Considerando o exposto, bem como a revisão de literatura efetuada, verificou-se que, recorrendo à técnica bibliométrica, não existem revisões sistemáticas de literatura nesta área. Por este motivo, o presente trabalho pretende contribuir com esta técnica para a investigação sobre *Community Supported Agriculture*. Portanto, esta investigação procura alargar o seu domínio e incluir, além da agricultura, as outras áreas científicas relacionadas, tais como a ecologia, a geografia, a sociologia, alimentos, entre outros. Pois os estudos sobre a CSA se intensificaram a partir da segunda década de século XXI, com números crescentes de estudos de casos dirigidos (CHEN, 2013a; POLE; GRAY, 2013). Sendo assim, neste artigo, o **objetivo principal** é avaliar o progresso dessas investigações e refletir sobre as suas perspectivas futuras, a fim de obter uma visão mais aprofundada do tema.

Este estudo tem ainda os seguintes objetivos complementares: **a)** descrever como este campo de



OBSERVADR







pesquisa está organizado em termos de publicações, autores e periódicos; **b)** identificar os principais termos utilizados e em que medida estão agrupados (isto é, *clusters* de palavras-chave); e **c)** identificar, com base no conhecimento produzido por este estudo bibliométrico (isto é, sobre o que já foi estudado e as limitações de tal pesquisa), as oportunidades de pesquisa que possam existir nesta área. Por fim, o artigo estrutura-se da seguinte forma: além da Introdução, na segunda seção, uma visão geral da literatura sobre *Community Supported Agriculture*; na terceira seção, descrevemos a metodologia, que consiste na apresentação do método e ferramentas utilizadas; na quarta, mapeiam-se as redes de conhecimento, onde se apresentam os resultados da investigação; na quinta, apresentamos as principais conclusões, bem como sugestões para futuras pesquisas; e, por fim, as referências.

### **Um olhar sobre a *Community Supported Agriculture***

O movimento da CSA começou, simultaneamente, na Europa e no Japão, há quase cinco décadas, como resultado da preocupação dos agricultores e consumidores com a sustentabilidade e segurança dos alimentos. O nascimento do movimento nos Estados Unidos da América ocorreu em 1986, quando duas CSA foram iniciadas, independentemente, na Nova Inglaterra. Jan Vander Tuin em Massachusetts e Trauger Groh em New Hampshire criaram as primeiras CSAs com base em sua experiência com modelos europeus (KOLODINSKY; PELCH, 1997). Na versão dos EUA, antes da estação de cultivo, cada membro (ou acionista) adquire uma parcela da colheita por um preço definido. Os membros, então, recebem os produtos agrícolas durante a temporada - em geral, semanalmente -, a critério do agricultor. Se a temporada for boa, eles podem desfrutar de uma safra abundante. Se for ruim, pode haver poucos alimentos ou nenhuma alface, por exemplo (HINRICHS, 2000).

No início, algumas CSAs foram construídas com base em uma ideologia pastoril (PRESS; ARNOULD, 2011), possuíam uma abordagem holística onde os agricultores e os membros, baseados na confiança, cooperação e comportamentos ecologicamente responsáveis, manifestavam traços sociais como a simpatia, a convivência, a cooperação, a participação na comunidade e, também, a responsabilidade ecológica (BLOEMMEN *et al.*, 2015).

Em termos sociológicos, o movimento provoca certo tipo de competição entre os agricultores participantes de uma CSA e os não participantes (GALT *et al.*, 2016, 2019b), além de gerar algum desconforto entre os membros sobre o ponto de entrega dos alimentos, como a conveniência de horários, os tipos de alimentos ofertados, já que nem sempre recebiam os grupos necessários para ter uma alimentação equilibrada, tendo que buscar em outros locais de compra (PETERSON; TAYLOR; BAUDOQUIN, 2015). Por isso, no estudo de Liz Charles (2011), a autora salienta que as CSAs podem ser conceituadas como tentativas de se envolver com questões éticas no sistema alimentar, desde que se desenvolva uma consciência reflexiva das complexidades que surgem da interação de diferentes relações dentro e fora do grupo.

Antoinette Pole e Archana Kumar (2015), filiadas à *Montclair State University*, realizaram o primeiro estudo que segmenta membros da CSA no Estado de Nova York, segundo suas motivações para ingressar em uma CSA, onde diferenciaram os grupos de membros da CSA (565) com base em seus dados demográficos, psicográficos e decisões de compra de alimentos. As autoras concluíram que cada grupo é diferente, de acordo com as características psicográficas,



OBSERVADR





como atitudes em relação ao tratamento de animais, tratamento de trabalhadores agrícolas, uso de pesticidas, meio ambiente, quilometragem de alimentos e limitação de compras de fazendas industriais. Por isso, ofereceram as recomendações aos agricultores para reter e atrair diferentes tipos de membros da CSA (POLE; KUMAR, 2015).

Os pesquisadores alemães Blättel-Mink, Boddenberg, Gunkel, Schmitz e Vaessen (2017) apresentam o conceito de ‘inovação social’, que pretende analisar e descrever novas configurações de práticas sociais em uma sociedade. O conceito de valor percebido em um ambiente de CSA foi apresentado por W. Chen (2013a). Em outro estudo, Matzembacher e Meira (2019) abordam as três dimensões da sustentabilidade de forma integrada, por meio da análise de iniciativas de CSA. O conceito de economia solidária (MOELLERS; BÎRHALĂ, 2014); literaturas sobre economia comportamental, econometria e ecologia política para avaliar os impactos potenciais da participação da CSA nos comportamentos de estilo de vida alimentar (ROSSI *et al.*, 2017) representam os diversos enfoques de estudo no contexto de uma CSA, a citar a pesquisa que analisa o trabalho realizado pelos membros/consumidores dentro de uma CSA (WATSON, 2020).

Numa parceria de confiança entre consumidores urbanos e agricultores, as Associações de Apoio à Agricultura Camponesa (*Association de Maintien de l'Agriculture Paysanne*), as AMAPs, começaram a se espalhar na França logo após o ano 2000 (LAGANE, 2015). O sistema francês AMAP é o mais organizado e desenvolvido de todos os sistemas CSA na Europa. (“Urgenci,” 2019). A Urgenci: Rede Internacional de Agricultura Apoiada pela Comunidade ([urgenci.net](http://urgenci.net)) defende uma abordagem inovadora para apoiar a agricultura familiar e a soberania alimentar local (STAPLETON, 2019).

Nessa mesma linha de pensamento estudos sobre significado de “comunidade” conforme usado na frase “agricultura apoiada pela comunidade” (HANEY *et al.*, 2015) foi sugerido que os agricultores, em resposta aos tempos de mudança, tenham especial atenção como um meio de se diferenciar para seus principais membros e, assim, manter relacionamentos autênticos e benéficos para ambos (SMITH *et al.*, 2019).

Relativamente à utilização das mídias sociais em uma relação agricultor/membro, estudos analisam tais impactos, como, por exemplo, para aprimorar os serviços e criar laços sociais mais fortes com os clientes (TAN; CHEN, 2019). Logo, a motivação, as barreiras e os métodos de propaganda influenciam a dinâmica de participação da CSA (CHEN *et al.*, 2019; CHRISTENSEN; GALT; KENDALL, 2018).

## METODOLOGIA

Neste artigo, procura-se recorrer a uma abordagem sistemática focada com o objetivo de obter um resumo exhaustivo da literatura mais relevante, e com a qualidade reconhecida internacionalmente (DENYER; TRANFIELD, 2009; TRANFIELD; DENYER; SMART, 2003). Este tipo de abordagem metodológica tem sido utilizada nas ciências sociais, em diferentes áreas de investigação (AHTIAINEN *et al.*, 2015; FISCH; BLOCK, 2018; GLIGOR *et al.*, 2019; JOSE; SHANMUGAM, 2019; OLDEKOP *et al.*, 2016; SACCHI *et al.*, 2018). Muitas destas revisões sistemáticas são baseadas numa meta-análise quantitativa explícita de dados disponíveis. No entanto, outras abordagens, em menor número, utilizam análises mais qualitativas (conteúdo)



OBSERVADR





(HARDEN *et al.*, 2018).

Para identificar os artigos sobre CSA, foi realizada uma pesquisa (Quadro 1) na principal coleção da base de dados indexada *Web of Science*. Esta base de dados contém informação desde o início do século XX, com atualizações semanais, e é uma das mais importantes ao nível das revistas científicas, e a maior base de dados bibliométricos durante mais de 40 anos. A base contém um conjunto de índices a si associados, tais como *Social Sciences Citation Index* (SSCI), *Science Citation Index Expanded* (SCI-Expanded) e, mais recentemente, o *Emerging Sources Citation Index* (ESCI).

Como procedimento adotado, foi efetuada uma pesquisa cujos termos “*community supported\* agriculture or community\_supported agriculture or CSA*” aparecessem nos títulos, de 1900 a 2019 (pesquisa realizada em 19 agosto de 2019), tendo-se constatado que a primeira publicação surgia em 1997 (KOLODINSKY; PELCH, 1997). A pesquisa resultou em 2.624 registros. Mas, após o refinamento, de forma serem considerados apenas os artigos, excluindo, assim, os livros, os capítulos em livros, os artigos em livros de atas de conferências, *os working papers* e os relatórios, entre outros, foram obtidos 871 registros.

**Quadro 1:** Configuração da pesquisa

Nível de filtro	Filtro	Nº de publicações filtradas
1º	<b>Título:</b> (TI= (( <i>community supported* agriculture</i> ) or ( <i>community_supported agriculture</i> ) or (CSA)) <b>1900-2019</b>	2624
2º	Considerando apenas 3 índices: SSCI, SCI e ESCI	876
3º	<b>Refinado por: Tipos de artigo</b>	871
4º	<b>Refinado por Áreas de pesquisa:</b> AGRICULTURE OR BUSINESS ECONOMICS OR ENVIRONMENTAL SCIENCES ECOLOGY OR SCIENCE TECHNOLOGY OTHER TOPICS OR SOCIOLOGY OR GEOGRAPHY OR HISTORY PHILOSOPHY OF SCIENCE OR PUBLIC ADMINISTRATION OR FOOD SCIENCE TECHNOLOGY OR DEVELOPMENT STUDIES	66

Após a exclusão das áreas não enquadradas nas referidas anteriormente, realizamos a leitura de todos os títulos dos artigos, excluimos publicações que não correspondiam aos nossos critérios de inclusão<sup>ii</sup>, e ficamos reduzidos às áreas assinaladas no Quadro 1, resultando na amostra final de 66 artigos – pois todas as análises efetuadas nesta revisão sistemática, como análises de citações ou análise lexical, foram efetuadas sobre a base de dados resultante de 66 registros.

Este estudo tem como fatores diferenciadores o fato de: **a)** adotar uma abordagem temática para a análise dos 66 trabalhos selecionados, contribuindo, assim, para preencher uma lacuna existente na literatura de redes alimentares alternativas, especificamente sobre *Community Supported Agriculture* pelo viés quantitativo; **b)** adotar uma perspectiva agrária e de outras áreas relacionadas (e.g., ecológica, ambiental, social, geográfica, econômica, alimentar, entre outras), respondendo, desta forma, aos desafios das abordagens mais disciplinares; **c)** adotar um critério mais inclusivo, uma vez que a pesquisa não está limitada à seleção de um grupo específico de periódicos, o que permite retratar um quadro mais abrangente sobre *Community Supported Agriculture*.

A seguir, será feita a descrição dos resultados da pesquisa realizada na base de dados *Web of*



OBSERVADR





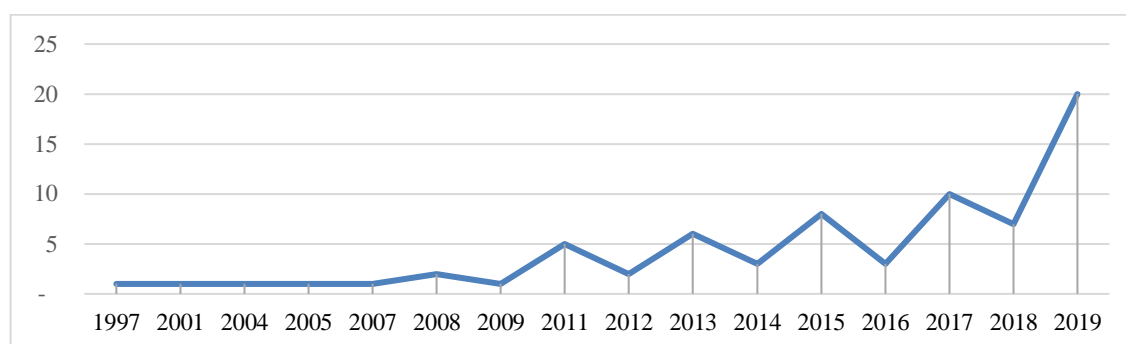
Science sobre *community supported\* agriculture or community\_supported agriculture or CSA*, após os refinamentos realizados com auxílio do *software* VOSviewer (VAN ECK; WALTMAN, 2010), destacando as características dos 66 artigos analisados.

## DESENVOLVIMENTO

### Caracterização dos artigos em estudo

Conforme se pode verificar através da análise do Gráfico 1, a *Community Supported Agriculture* tem vindo a assumir uma importância significativa. Pois se observa que o aumento de itens publicados anualmente tem uma tendência crescente a partir 2011. Mas foi a partir de 2016 que essa tendência se consolidou, e 2019 é o pico, com 19 publicações registradas na amostra em estudo. Assim, fica delineado que a temática em questão é recente, mas que nos últimos 10 anos se tornou tema de discussão entre os investigadores da área.

**Gráfico 1** - Evolução anual do número de artigos sobre *Community Supported Agriculture*



Portanto, considerando a amostra em estudo, de 1997 a 2010 foram publicados 12,12% dos artigos; de 2011 a 2015, 36,36%; e, de 2016 a 2019, os outros 51,51%. Revelando, assim, um incremento quantitativo substancial na publicação sobre a temática. De 1997 a 2019, evidencia-se que a quantidade de publicações relacionadas ao tema da pesquisa teve um crescimento significativo, especialmente na última década, demonstrando, por sua vez, tanto a importância quando a emergência dos estudos que abordam esta temática, tendo em vista a crescente busca pelas alternativas sustentáveis para sanar questões relativas a esse tipo de rede alimentar alternativa.

O Quadro 2 apresenta o *Top 5* dos artigos mais publicados na *Web of Science*, com mais de 50 citações. O artigo mais citado, com um total de 208 citações, é das autoras Cheryl Brown e Stacy Miller, do ano 2008, e publicado no *American Journal of Agricultural Economics*.

**Quadro 2:** *Top 5* dos artigos com mais de 40 citações

	Título	Autores	Título da Fonte	Data de Publicação	Total de Citações
1	<i>Community Supported Agriculture</i>	Brown, Cheryl; Miller, Stacy	<i>American Journal of Agricultural Economics</i>	2008	208
2	<i>The moral Economy Is a Double-</i>	Galt, Ryan E.	<i>Economic Geography</i>	2013	85



OBSERVADR





	<i>edged Sword: Explaining Farmers' Earnings and Self-exploitation in Community-Supported Agriculture</i>				
3	<i>Devon Acres CSA: local struggles in a global food system</i>	Feagan, Robert; Henderson, Amanda	<i>Agriculture and Human Values</i>	2009	57
4	<i>Food with a farmer's face: Community-supported agriculture in the United States</i>	Schnell, Steven M.	<i>Geographical Review</i>	2007	56
5	<i>Nourishing women: toward a feminist political ecology of community supported agriculture in the United States</i>	Jarosz, Lucy	<i>Gender Place and Culture</i>	2011	51

### Caracterização dos periódicos/fontes em estudo

O *American Journal of Agricultural Economics* é o periódico com maior número de citações, com 215 citações, correspondendo a dois artigos publicados, seguido do *Agriculture and Human Values*, com 195 citações em oito artigos. Vale referir que o *American Journal of Agricultural Economics* é um dos periódicos mais almejados pelos investigadores na área de agricultura, economia e política agrícola, com um fator de impacto (2019) = 3.028.

No Quadro 3, apresentamos os periódicos/fontes com maior número de citações, bem como o número de artigos correspondente e o fator de impacto referente ao ano de 2019.

**Quadro 3:** Top 10 dos periódicos/fontes que mais publicam sobre *Community Supported Agriculture*

Periódico/Fonte	Nº de artigos	Nº de citações	FI = 2019
<i>American Journal of Agricultural Economics</i>	2	215	3,028
<i>Agriculture and Human Values</i>	8	195	2,442
<i>Journal of Sustainable Agriculture</i>	2	63	1,372
<i>Journal of Rural Studies</i>	6	61	3,544
<i>Appetite</i>	2	59	3,608
<i>International Journal of Agricultural Sustainability</i>	2	58	2,278
<i>Ecological Economics</i>	2	46	4,482
<i>Sustainability</i>	9	42	2,576
<i>British Food Journal</i>	3	36	2,102
<i>Journal of Agriculture Food Systems and Community Development</i>	3	4	ESCI

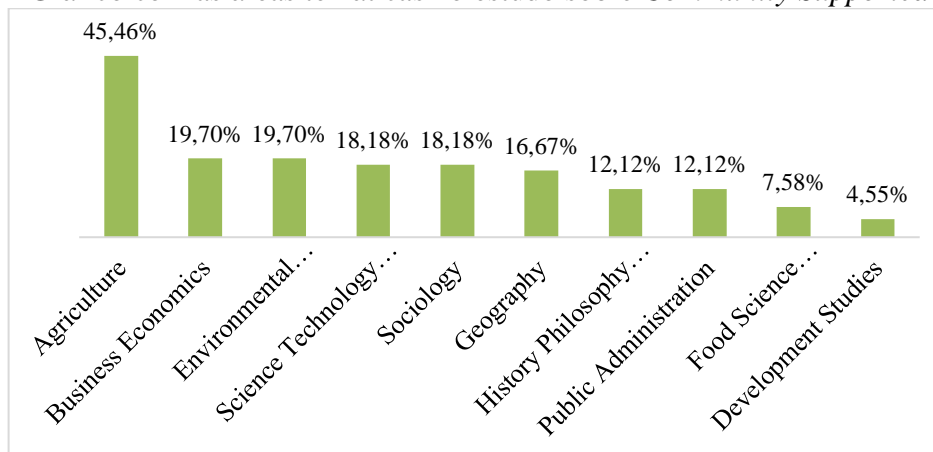
Do ranking dos 10 periódicos mais referenciados, e com fator de impacto mais elevado, salienta-se o *Agriculture Ecosystems & Environment* (IF 2019 = 4.241).

Sobre a área de investigação dos artigos em estudo, 45,46% estão associados à área de *Agriculture*. Este estudo bibliométrico pretende ser o mais inclusivo possível, fornecendo um panorama abrangente e heterogêneo do tema em estudo, pelo que foram integradas outras áreas que incluem *Community Supported Agriculture*, tendo como resultados 19,70% na área *Business Economics* e



na área de *Environmental Sciences Ecology*, 18,18% na área *Science Technology other Topics e Sociology*, 16,67% na área *Geography*, entre outras áreas menos representadas (Gráfico 2).

**Gráfico 2** - Gráfico com as áreas temáticas no estudo sobre *Community Supported Agriculture*



Relativamente aos autores, o pesquisador do departamento de ecologia humana da *University of California*, Galt é o autor com maior número de artigos publicados, seguido de Bradley, Chen e Kim, conforme se pode verificar no Quadro 4. Salienta-se que a investigação na área de *Community Supported Agriculture* é um trabalho realizado, na generalidade, por mulheres.

**Quadro 4:** Autores com maior número de artigos publicados sobre CSA

Autor	Artigos
Galt, Ryan E.	6
Bradley, Katharine	4
Chen, Weiping	4
Kim, Julia Van Soelen	4
Allen, James E.	3
Christensen, Libby O.	3
Munden-Dixon, Kate	3
Woods, Timothy A.	3
Christensen, Libby	2
Davis, Alison F.	2

**Quadro 5:** Países de origem dos autores com artigos publicados

Países/Territórios	Registros	% of 66
USA	41	62,12%
Peoples R China	7	10,61%
England	5	7,58%
Germany	5	7,58%
France	3	4,55%
Hungary	2	3,03%
Netherlands	2	3,03%



Brazil	1	1,52%
Canada	1	1,52%
Iran	1	1,52%
Italy	1	1,52%
Norway	1	1,515

Em termos de países de origem dos autores, a maior parte dos autores é dos Estados Unidos da América (62,12%), seguindo-se a China (10,61%) e a Inglaterra e Alemanha (7,58%), como se pode constatar no Quadro 5.

Da mesma forma, é possível representar a segmentação por continente. Nesta pesquisa, o continente com maior representatividade de autores nos artigos é o americano<sup>iii</sup> com 43 (61,43%) registros, seguido do continente europeu<sup>iv</sup> com 19 (27,14%), e posteriormente o continente asiático<sup>v</sup>.

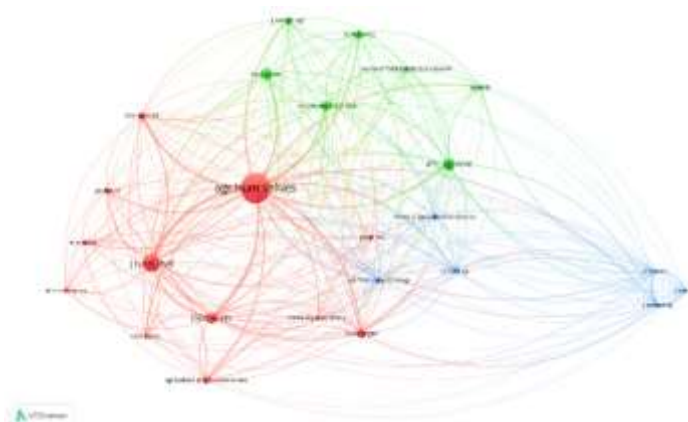
### MAPEANDO REDES DE CONHECIMENTO - RESULTADOS

Neste ponto, pretende-se aprofundar o conhecimento sobre CSA através da análise léxica e da análise de cocitações, mapeando as redes até a gênese da temática.

#### Análise de cocitações por periódico/fonte

Após a realização de uma análise de cocitações por periódico/fonte, utilizando como critério um mínimo de 18 citações, perfazendo um total de 25 itens, obtiveram-se três *clusters* (Figura 1). O *cluster* 1, em vermelho, com 12 itens, entre os quais se salientam *Agriculture and Human Values* e o *Journal of Rural Studies*, os dois periódicos mais citados. O outro *cluster*, em verde, contém sete itens onde se encontram, entre outros, o *American Journal of Agricultural Economics* e *Appetite*. No terceiro *cluster*, em azul, com seis itens, o *Culture & Agriculture* e *Southern Rural Sociology*.

**Figura 1** – Análise de cocitações por periódico/fonte (Mapa de rede)



#### Análise por primeiro autor

Analisando a rede de cocitações de 1º autor (Figura 2), verifica-se que os 36 autores com um



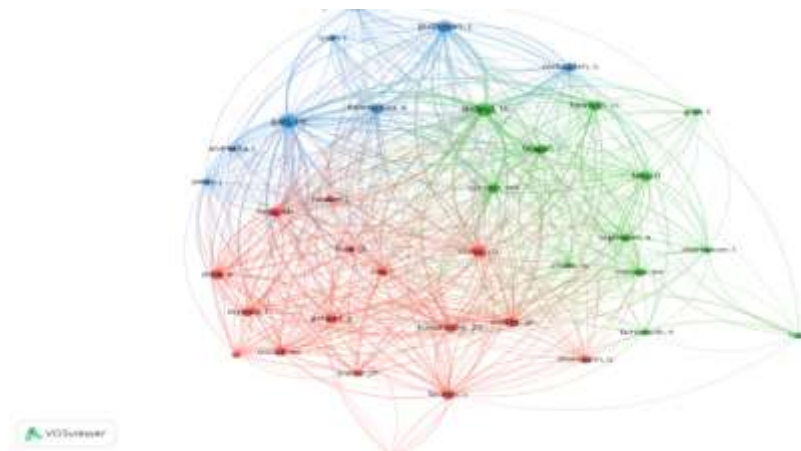
OBSERVADR





mínimo de 10 citações se agrupam em três *clusters*. Existe uma relação de cocitações internas intensas nos três *clusters* e se verifica uma rede de cocitações entre os três *clusters*. No *cluster* vermelho, destacam-se Cone, Lang, Pole e Zepeda. Já, no *cluster* verde, salientam-se United States Department of Agriculture (USDA), Delind, Feagan, Hinrichs. No *cluster* azul, os autores mais citados são Galt, Guthman e Henderson.

**Figura 2** – Mapa de rede de cocitações por 1º autor

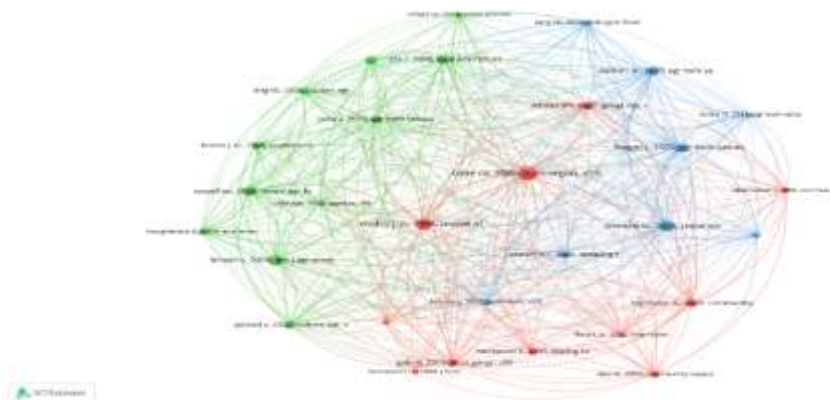


### Análise por documento

Neste ponto, serão analisados os 30 artigos, distribuídos pelos três *clusters*, com um mínimo de nove citações. Efetuar-se-á uma caracterização sumária de cada um dos *clusters*.

A Figura 3 representa os três *clusters* de cocitações por documento.

**Figura 3** – Mapa de rede de cocitações por documento



### Cluster 1

O *cluster* 1, que denominamos de CSA e motivações, é constituído por 11 artigos, predominando





os artigos da década de 2000 (7). A fonte mais representativa é *Community Supported*, com três artigos publicados no *Chelsea Green*, *Leopold Center Publications and Papers*, *Small Farm Success Project*.

Relativamente às temáticas em estudo, verificamos que estas se reportam às motivações e satisfação (FARNSWORTH *et al.*, 1996), percepções, sentimentos, custos e benefícios (FLORA; BREGENDAHL, 2012), que são fatores importantes para desenvolver uma CSA e para os membros, ao escolherem uma CSA para ingressar.

Este *cluster* que se reporta à gênese da área de investigação sobre CSA (HENDERSON; VAN EN, 2007), e engloba temáticas iniciais em que se reproduzem as características motivacionais, onde se abordam questões como o perfil (LASS *et al.*, 2003), satisfação, o papel da mulher (CONE; MYHRE, 2000) que compreende os benefícios da valorização da terra e do meio ambiente. Ou seja, a CSA pode caracterizar uma visão alternativa positiva da terra e como nos relacionamos com ela; é um movimento ativista, bem como um compromisso filosófico com o lugar (SCHNELL, 2007), a qualidade e sazonalidade dos alimentos, que requer mudança de comportamento por parte dos acionistas quanto à aceitação dos alimentos e preparo dos produtos; valores cívicos e espirituais (ANDREATTA; RHYNE; DERY, 2008; GALT, 2013); os custos de produção e estimativas, compensadoras ou não, para os agricultores (TEGTMEIER; DUFFY, 2005) e para os membros/acionistas pela diversidade dos alimentos que recebem (COOLEY; LASS, 1998; OBERHOLTZER, 2004), através de relações de confiança em uma perspectiva dos capitais comunitários com expectativas e benefícios em termos de fluxos ativos ambientais, culturais, humanos, políticos e financeiros.

## Cluster 2

O *cluster* 2, que designamos por “**Os processos em um CSA**”, é constituído por 11 artigos, predominando os artigos da década de 2000 (8). O periódico mais representado é o *Journal of Sustainable Agriculture* com dois artigos sendo um na década de 90 e outro na década de 2000, e a publicação no *American Journal of Agricultural Economics* na década de 2000 foi citada 20 vezes.

No que concerne às temáticas, os artigos presentes neste *cluster* apresentam reflexões sobre o desenvolvimento dos processos dentro de uma CSA, observando comportamentos relacionados a valores e percepções de um código de conduta apropriado, e que nem sempre relacionamentos e reciprocidade ditavam os comportamentos (RUSSELL; ZEPEDA, 2008). Nesta fase os estudos se preocupam em analisar diversos aspectos relacionados a uma CSA, por exemplo, a comunicação, a diversidade da produção de alimentos, a mudança de atitude dos membros, as motivações para ingresso e permanência no grupo, os custos de produção, os impactos da CSA no comércio local e regional, a preocupação ecológica e sustentabilidade da iniciativa.

A comunicação com os participantes podia beneficiar os gerentes de CSA, porque estimulava um tipo reflexivo de compreensão que levaria ao compromisso de longo prazo e à tolerância entre os membros, desenvolvendo redes e relacionamentos (COX *et al.*, 2008). Assim, os acionistas com maior probabilidade de permanecerem comprometidos com a CSA poderiam ser aqueles que



OBSERVADR





ingressassem não apenas para obter um determinado tipo de produto, mas também por questões sociais e ambientais (COX *et al.*, 2008; GOLAND, 2002).

Para outros, a CSA representava um local com oportunidades de emprego, benefícios ecológicos e promoção de conexões entre agricultores, outras pessoas e a terra. Nesse contexto, o senso de comunidade era um conceito mais abstrato (POLE; GRAY, 2013). Este *cluster* também aborda a CSA como uma estrutura da economia dos custos de transação (TCE) e apresenta as reflexões sobre o custo para as famílias e participação em contratos de longo prazo com os agricultores locais a fim de controlar mais a forma como seus alimentos são produzidos e obter o que desejam (BOUGHERARA; GROLLEAU; MZOUGH, 2009).

A CSA como uma alternativa local/regional, de baixo para cima, numa perspectiva socioecológica econômica, pode proporcionar as mudanças nos vários ciclos de *feedback* político-econômico de socialização de custos externos e desenvolvimento de tecnologias compensatórias (O'HARA; STAGL, 2001), onde é possível que o envolvimento da CSA possa contribuir para o comportamento de mudanças relacionadas à sustentabilidade ambiental e ingestão de maior quantidade e variedade de alimentos frescos, como frutas e vegetais (URIBE; WINHAM; WHARTON, 2012).

### **Cluster 3**

O *cluster 3* - **Contexto CSA** - é constituído por oito artigos, predominando os artigos da década de 2000 (4). O periódico mais representado foi *Agriculture and Human Values*, com três artigos sendo um de cada década: 1990, 2000 e 2010, e a publicação no *Journal of Rural Studies* na década de 2000 foi citada 21 vezes. Este *cluster* aborda as temáticas referentes à interação econômica, social, modelos, envolvimento, comprometimentos, táticas, afetos, mudanças, deficiências, relação com sustentabilidade e o ambiente, observando as características de cada local.

Nesta fase começa a haver uma preocupação na gestão de cada unidade, através da compreensão teórica e empírica do contexto do mundo real dentro do qual as CSAs funcionam, relativamente a questões tais como custos, salário digno para os agricultores (bem como benefícios) e as infraestruturas físicas e naturais. Em alguns casos, utilizando métodos de investigação como a etnografia (DELIND, 1999; HAYDEN; BUCK, 2012) ou análise de conteúdos e de discurso (FEAGAN; HENDERSON, 2009). Há, de uma forma geral, a percepção que as CSAs permanecem firmemente enraizadas nas relações de troca convencionais (HINRICHS, 2000), vistas principalmente como outra forma mais lucrativa de escoar a produção, com atividades de apoio e compartilhamento limitadas a circunstâncias específicas, até que, tanto os produtores, quanto os membros se adaptem aos seus próprios entendimentos e habilidades para a qualidade da experiência (FEAGAN; HENDERSON, 2009).

No entanto, estudam também que não está claro se as tensões entre as expectativas contrastantes dos agricultores e dos membros no movimento podem ser resolvidas usando as formas organizacionais existentes (LANG, 2010), pois a imersão no espaço tático às vezes produz sentimento negativo em vez de positivo, ocorrendo frustrações e levando ao afastamento de entendimentos interconectados e ao desfazer da ética ambiental em face da natureza hostil (HAYDEN; BUCK, 2012; OSTROM, 2007); a maneira de desenvolver a apreciação e restabelecer



OBSERVADR





relações significativas, pessoal e socialmente, com a terra e para uma comunidade através da atenção à exploração da integração e reintegração dos produtos específicos e as características sociais, econômicas e demográficas específicas das localidades, caracterizada pela agricultura cívica (LYSON, 2004), assim como o relato das próprias experiências sentidas, ao passo que se admite as múltiplas formas de expressão em cada narrativa do sistema alimentar local (DELIND, 1999, 2011), pois a CSA raramente é estática (FEAGAN; HENDERSON, 2009).

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da análise dos 66 artigos identificados neste estudo fornecem uma base teórica sólida para a compreensão de CSAs, desde 1997 até 2019, em nível mundial. Como conclusão geral, podemos afirmar que a publicação de estudos sobre esta temática tem aumentado nos últimos 10 anos, são publicados em revistas de grande qualidade na área e tendem a ser muito citados. Esta conclusão reforça a do estudo por Pole e Gray (2013).

Foi adotado um critério de pesquisa mais inclusivo, uma vez que a pesquisa não está limitada à seleção de um conjunto pré-determinado de periódicos na área de *agriculture*. Assim, esta revisão da literatura fornece uma visão abrangente da investigação interdisciplinar, e não unicamente na área da economia e negócios, procurando enfatizar outras áreas de estudos (e.g., ecologia das ciências ambientais, sociologia, geografia) que abordam a temática, publicados desde 1997, a fim de sistematizar a literatura e ampliar o conhecimento sobre *Community Supported Agriculture*.

Com os resultados alcançados através da análise de citações, ou seja, os três *clusters*, conseguimos mapear a gênese de três grandes temas de investigação com um forte potencial de perspectivas de investigação futura. Considerando o *cluster 1 - CSA e motivações* -, ele apresenta estudos sobre o perfil, os benefícios, as características motivacionais pelas quais os membros e agricultores participam de uma CSA. O *cluster 2 - Os processos* - destaca os valores, comportamentos e atitudes de pessoas que compartilham um interesse em um aspecto de seu consumo alimentar, mas que, de outra forma, podem ter diferentes prioridades, políticas e motivações. O *cluster 3 - O contexto* - fornece as bases para a compreensão teórica e empírica no contexto do mundo real dentro do qual as CSAs funcionam.

A CSA demonstra uma abordagem inovadora para lidar com questões de segurança alimentar, abordar a sustentabilidade e operar em um ambiente onde a demanda por alimentos é mais crítica. A ligação entre o mercado, os agricultores e os membros foi intensamente destacada, o que pode ser representativo de desencadear estratégias mais eficazes nos sistemas agroalimentares alternativos que promovem uma agricultura mais justa e sustentável.

**Limitações do estudo e sugestão de investigação futura.** Este estudo utilizou apenas como base de dados de pesquisa a *Web of Science* pelo recurso de artigos internacionais no âmbito de *Community Supported Agriculture*. Este é um dos muitos exercícios envolvendo um estudo bibliométrico que se pode replicar, selecionando, para tal, uma base de dados sobre a temática que se pretende estudar. Outras bases de dados podem ser utilizadas (e.g., SCOPUS e *ScienceDirect*), outras palavras-chave podem ser conjugadas, e o alargamento ou restrição do domínio de pesquisa, bem como das áreas científicas também é possível.



OBSERVADR





Sugere-se repensar se, através de todas as atividades desenvolvidas por uma CSA, ela se caracteriza como um modelo de escultura social, com uma dinâmica de agricultura cívica, onde existe ou não a relação e comprometimento entre os envolvidos; por outro lado, os efeitos da CSA no aspecto econômico, onde as práticas, os produtos, os preços ainda preponderam sobre os processos sociais e interferem para o desenvolvimento de táticas.

## REFERÊNCIAS

AHTIAINEN, H. et al. Importance of economic, social, and environmental objectives of agriculture for stakeholders—[...]. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, v. 39, n. 9, p. 1047–1068, 2015.

ANDREATTA, S.; RHYNE, M.; DERY, N. Lessons learned from advocating CSAs for low-income and food insecure households. **Southern rural sociology**, v. 23, n. 1, p. 116–148, 2008.

BAPTISTA, A. et al. Partnerships, collective action and development of localized food systems: The project PROVE in Portugal. **Perspectivas Rurales**, n. 23, p. 11–31, 2013.

BLÄTTEL-MINK, B. et al. Beyond the market-New practices of supply in times of crisis: The example community [...]. **International Journal of Consumer Studies**, v. 41, n. 4, p. 415–421, jul. 2017.

BLOEMMEN, M. et al. Microeconomic degrowth: The case of community supported agriculture. **Ecological Economics**, v. 112, p. 110–115, abr. 2015.

BOUGHERARA, D.; GROLLEAU, G.; MZOUGH, N. Buy local, pollute less: What drives households to join a community supported farm? **Ecological Economics**, v. 68, n. 5, p. 1488–1495, mar. 2009.

BROWN, C.; MILLER, S. The impacts of local markets: A review of research on farmers markets and community [...]. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 90, n. 5, p. 1296–1302, dez. 2008.

CHARLES, L. Animating community supported agriculture in North East England: Striving for a "caring practice". **Journal of Rural Studies**, v. 27, n. 4, p. 362–371, out. 2011.

CHEN, J. et al. Factors affecting the dynamics of community supported agriculture (CSA) membership. **Sustainability**, v. 11, n. 15, p. 4170, 2 ago. 2019.

CHEN, W. Perceived value of a community supported agriculture (CSA) working share. The construct and its dimensions. **Appetite**, v. 62, p. 37–49, mar. 2013a.

CHEN, W. Perceived value in community supported agriculture (CSA). A preliminary



OBSERVADR





conceptualization, measurement [...]. **British Food Journal**, v. 115, n. 10, p. 1428–1453, 21 out. 2013b.

CHRISTENSEN, L. O.; GALT, R. E.; KENDALL, A. Life-cycle greenhouse gas assessment of Community Supported Agriculture in California's Central Valley. **Renewable Agriculture and Food Systems**, v. 33, n. 5, p. 393–405, 1 out. 2018.

CONE, C.; MYHRE, A. Community-Supported Agriculture: A sustainable alternative to industrial agriculture? **Human Organization**, v. 59, n. 2, p. 187–197, jun. 2000.

COOLEY, J. P.; LASS, D. A. Consumer benefits from community supported agriculture membership. **Review of Agricultural Economics**, v. 20, n. 1, p. 227, 1998.

COX, R. et al. Common ground? Motivations for participation in a community-supported agriculture scheme. **Local Environment**, v. 13, n. 3, p. 203–218, abr. 2008.

DELIND, L. B. Close encounters with a CSA: The reflections of a bruised and somewhat wiser anthropologist. **Agriculture and Human Values**, v. 16, n. 1, p. 3–9, 1999.

DELIND, L. B. Are local food and the local food movement taking us where we want to go? Or are we hitching our wagons [...] **Agriculture and Human Values**, v. 28, n. 2, p. 273–283, 22 jun. 2011.

DELIND, L.; FERGUSON, A. Is this a women's movement? The relationship of gender to community-supported agriculture in Michigan. **Human Organization**, v. 58, n. 2, p. 190–200, 7 jun. 1999.

DENYER, D.; TRANFIELD, D. Producing a systematic review. In: BUCHANAN, D.; BRYMAN, A. (Eds.). **The SAGE handbook of organizational research methods**. [s.l.] Sage Publications Ltd, 2009. p. 671–689.

FARNSWORTH, R. L. et al. Community supported agriculture: Filling a niche market. **Journal of Food Distribution Research**, n. ay, p. 90–98, 1996.

FEAGAN, R.; HENDERSON, A. Devon acres CSA: Local struggles in a global food system. **Agriculture and Human Values**, v. 26, n. 3, p. 203–217, 15 set. 2009.

FISCH, C.; BLOCK, J. Six tips for your (systematic) literature review in business and management research. **Management Review Quarterly**, v. 68, n. 2, p. 103–106, 3 abr. 2018.

FLORA, C. B.; BREGENDAHL, C. Collaborative community-supported agriculture: Balancing community [...]. **Int. Journal of Sociology of Agriculture & Food**, v. 19, n. 3, p. 329–346, 2012.



OBSERVADR





GALT, R. E. The moral economy is a double-edged sword: Explaining farmers' earnings and self-exploitation in community-supported [...]. **Economic Geography**, v. 89, n. 4, p. 341–365, out. 2013.

GALT, R. E. et al. Eroding the Community in Community Supported Agriculture (CSA): Competition's Effects in Alternative Food Networks [...]. **Sociologia Ruralis**, v. 56, n. 4, p. 491–512, set. 2016.

GALT, R. E. et al. The (un)making of “CSA people”: Member retention and the customization paradox in Community Supported [...]. **Journal of Rural Studies**, v. 65, n. Oct., p. 172–185, jan. 2019a.

GALT, R. E. et al. Retaining members of community supported agriculture (CSA) in California for economic sustainability:[...] **Sustainability**, v. 11, n. 9, p. 2489, 28 abr. 2019b.

GLIGOR, D. M. et al. A look into the past and future: Theories within supply chain management, marketing, and management. **Supply Chain Management: An International Journal**, n. jan, 2019.

GOLAND, C. Community supported agriculture, food consumption patterns, and member commitment. **Culture & Agriculture**, v. 24, n. 1, p. 14–25, mar. 2002.

HANEY, J. et al. Defining the “C” in Community Supported Agriculture. **Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development**, v. 5, n. 3, p. 27–43, 8 jun. 2015.

HARDEN, A. et al. Cochrane Qualitative and Implementation Methods Group guidance series—paper 5: methods for integrating qualitative [...]. **Journal of Clinical Epidemiology**, v. 97, p. 70–78, 2018.

HAYDEN, J.; BUCK, D. Doing community supported agriculture: Tactile space, affect and effects of membership. **Geoforum**, v. 43, n. 2, p. 332–341, mar. 2012.

HENDERSON, E.; VAN EN, R. **Sharing the harvest: A citizens guide to community supported agriculture**. [s.l.] Chelsea Green Publishing, 2007.

HINRICHS, C. C. Embeddedness and local food systems: Notes on two types of direct agricultural market. **Journal of Rural Studies**, v. 16, n. 3, p. 295–303, jul. 2000.

JAROSZ, L. Nourishing women: Toward a feminist political ecology of community supported agriculture in the United States. **Gender, Place & Culture**, v. 18, n. 3, p. 307–326, 1 jun. 2011.

JOSE, A.; SHANMUGAM, P. V. Supply chain issues in SME food sector: a systematic review. **Journal of Advances in Management Research**, v. 17, n. 1, p. 19–65, 2019.

KOLODINSKY, J. M.; PELCH, L. L. Factors influencing the decision to join a community supported agriculture (CSA) farm. **Journal of Sustainable Agriculture**, v. 10, n. 2–3, p. 129–



OBSERVADR





141, 22 abr. 1997.

LAGANE, J. When students run AMAPs: Towards a French model of CSA. **Agriculture and Human Values**, v. 32, n. 1, p. 133–141, 20 mar. 2015.

LANG, K. B. The changing face of Community-Supported Agriculture. **Culture & Agriculture**, v. 32, n. 1, p. 17–26, 22 jun. 2010.

LASS, D. et al. **Community Supported Agriculture entering the 21st century: Results from the 2001 national survey**, 2003. (Nota técnica).

LYSON, T. A. **Civic Agriculture: Reconnecting Farm, Food, and Community**. UPNE, 2004.  
MATZEMBACHER, D. E.; MEIRA, F. B. Sustainability as business strategy in community supported agriculture. **British Food Journal**, v. 121, n. 2, p. 616–632, 4 fev. 2019.

MCSHANE, B. B.; BÖCKENHOLF, U. Single-paper meta-analysis: Benefits for study summary, theory testing, and replicability. **Journal of Consumer Research**, v. 43, n. 6, p. 1048–1063, 2017.

MOELLERS, J.; BÎRHALĂ, B. Community Supported Agriculture: A promising pathway for small family farms [...]. **Applied Agricultural and Forestry Research**, v. 64, n. 3/4, p. 139–150, 2014.

NOST, E. Scaling-up local foods: Commodity practice in community supported agriculture (CSA). **Journal of Rural Studies**, v. 34, p. 152–160, abr. 2014.

OBERHOLTZER, L. **Community supported agriculture in the Mid-Atlantic region: Results of a shareholder survey and farmer interviews**. Small Farm Success Project, 2004.

O'HARA, S. U.; STAGL, S. Global food markets and their local alternatives: A socio-ecological economic perspective. **Population and Environment**, v. 22, n. 6, p. 533–554, 2001.

OLDEKOP, J. A. et al. A global assessment of the social and conservation outcomes of protected areas. **Conservation Biology**, v. 30, n. 1, p. 133–141, 2016.

OSTROM, M. R. Community supported agriculture as an agent of change is it working? *In*: HINRICHS, C.; LYSON, T. (Eds.). **Remaking the North American food system** [s.l.] Un of Nebraska Press, 2007. p. 99–120.

PASCUCCI, S. et al. Governance mechanisms in food community networks. **Italian Journal of Food Science**, v. 25, n. 1, p. 98–104, 2013.

PETERSON, H. H.; TAYLOR, M. R.; BAUDOUIN, Q. Preferences of locavores favoring community supported agriculture in the United States and France. **Ecological Economics**, v. 119, p. 64–73, 2015.



OBSERVADR





POLE, A.; GRAY, M. Farming alone? What's up with the "C" in community supported agriculture. **Agriculture and Human Values**, v. 30, n. 1, p. 85–100, 6 mar. 2013.

POLE, A.; KUMAR, A. Segmenting CSA members by motivation: Anything but two peas in a pod. **British Food Journal**, v. 117, n. 5, p. 1488–1505, 5 maio 2015.

PRESS, M.; ARNOULD, E. J. Legitimizing community supported agriculture through American pastoralist ideology. **Journal of Consumer Culture**, v. 11, n. 2, p. 168–194, 13 jul. 2011.

ROSSI, J. et al. CSA shareholder food lifestyle behaviors: A comparison across consumer groups. **Agriculture and Human Values**, v. 34, n. 4, p. 855–869, 20 dez. 2017.

RUSSELL, W. S.; ZEPEDA, L. The adaptive consumer: Shifting attitudes, behavior change and CSA membership renewal. **Renewable Agriculture and Food Systems**, v. 23, n. 2, p. 136–148, 27 jun. 2008.

SACCHI, G. et al. A Multi-Actor literature review on alternative and sustainable food systems for the promotion of cereal biodiversity. **Agriculture**, v. 8, n. 11, p. 173, 2 nov. 2018.

SANNEH, N. N.; MOFFITT, L. J.; LASS, D. A. Stochastic efficiency analysis of community-supported agriculture [...]. **Journal of Agricultural and Resource Economics**, v. 26, n. 2, p. 417–430, 2001.

SCHNELL, S. M. Food with a farmer's face: Community-Supported Agriculture in the United States. **Geographical Review**, v. 97, n. 4, p. 550–564, 1 out. 2007.

SMITH, D. et al. Perspectives from the field: Adaptions in CSA models in response to changing times in the U.S. **Sustainability**, v. 11, n. 11, p. 3115, 3 jun. 2019.

SPROUL, T. W.; KROPP, J. D. A general equilibrium theory of contracts in community supported agriculture. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 97, n. 5, p. 1345–1359, 14 out. 2015.

STAPLETON, S. C. Urgenci: International network of community supported agriculture (urgenci.net). **Journal of Agricultural & Food Information**, v. 20, n. 3, p. 196–205, 3 jul. 2019.

TAN, S.; CHEN, W. Can members' WeChat engagement affect relational outcomes in community-supported agriculture? Empirical evidence from China. **Agribusiness**, v. 35, n. 1, p. 36–52, jan. 2019.

TEGTMEIER, E. M.; DUFFY, M. Community Supported Agriculture (CSA) in the Midwest United States: A regional characterization. **Leopold Center Pubs and Papers**, p. 151, 2005.



OBSERVADR







TRANFIELD, D.; DENYER, D.; SMART, P. Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge [...]. **British Journal of Management**, v. 14, p. 207–222, 2003.

URIBE, A. L. M.; WINHAM, D. M.; WHARTON, C. M. Community supported agriculture membership in Arizona. An exploratory study of food [...]. **Appetite**, v. 59, n. 2, p. 431–436, out. 2012.

VAN ECK, N. J.; WALTMAN, L. Software survey: VOSviewer, a computer program for bibliometric mapping. **Scientometrics**, v. 84, n. 2, p. 523–538, 31 ago. 2010.

VASSALOS, M.; GAO, Z.; ZHANG, L. Factors affecting current and future CSA participation. **Sustainability**, v. 9, n. 3, p. 478, 22 mar. 2017.

WATSON, D. J. Working the fields: The organization of labour in community supported agriculture. **Organization**, v. 27, n. 2, p. 291–313, 16 mar. 2020.

WORDEN, E. C. **Grower perspectives in community supported agriculture.** **HortTechnology**, v. 14, n. 3, p. 322–325, jan. 2004.

---

<sup>i</sup> Este artigo é resultado de um capítulo da tese de doutoramento (em construção), com o título: “Do preço ao apreço: Novas relações em agricultura apoiada pela comunidade”, vinculado ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedades e Territórios da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro/Vila Real, Portugal”.

<sup>ii</sup> “CSA” no contexto de *child sexual abuse or climate smart agriculture* foram desconsiderados neste estudo.

<sup>iii</sup> *USA, Brazil, Canada.*

<sup>iv</sup> *England, Germany, France, Italy, Hungary, Netherlands, Norway.*

<sup>v</sup> *Peoples R China, Iran*



**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

**A CULTURA, AS CULTURAS CONSTRUTIVAS, OS MBYÁ GUARANI, A TEKÓ JEAPÓ  
E O TEKOÁ**

**THE CULTURE, THE CONSTRUCTIVE CULTURES, THE MBYÁ GUARANI, THE  
TEKO JEAPÓ AND TEKOÁ**

Cássio Alexandre BARIVIERA<sup>1</sup>, Olavo Ramalho MARQUES<sup>2</sup>

**Resumo:** Existe mais inteligência nos arcos em ogiva, abóbada em cruzaria e arcobotante das igrejas góticas, nos cinco pontos da nova arquitetura de Le Corbusier, no concreto armado de Niemeyer, ou em uma arquitetura autóctone *Mbya Guarani*? Deseja-se a partir desta análise discorrer sobre o fenômeno da cultura, num primeiro momento evidenciando a necessidade de se deixar para trás os preceitos evolucionistas que ainda pairam no imaginário ocidental, com relação a uma hierarquia evolutiva entre as civilizações e também, a partir da noção de culturas construtivas, discorrer sobre a Perspectiva do Habitar de Tim Ingold e então construir um dialogo a partir da produção dos abrigos dos Mbyá Guarani, suas relações com o ambiente, o modo de organização do trabalho e também dos sistema de difusão e construção dos conhecimentos. Orientando para a reflexão de como determinadas sociedades produziram tecnologias construtivas mais legitimadas por fatores ligados à tradição cultural do que à razão técnica hegemônica ocidental, o que nem nenhum aspecto lhes reduz o caráter da inteligência, mas sim, reforça a riqueza do poder de adaptação e desenvolvimento de técnicas capazes de solucionar seus problemas e sanar suas necessidades de abrigo e convívio social.

**Palavras-chave:** Cultura. Culturas construtivas. Mbyá Guarani. Diálogo de saberes.

**Abstract:** Is there more intelligence in the pointed arch, in ribbed vault, in buttresses of the Gothic churches, in the five points of Le Corbusier's new architecture, in the reinforced concrete of Niemeyer's, or in an autochthonous Mbya Guarani architecture? Based on this analysis, it is intended to discuss the phenomenon of culture, at first evidencing the need to leave behind the evolutionist precepts that still hover in the Western imagination, in relation to an evolutionary hierarchy between civilizations and also, from the notion of constructive cultures, talk about Tim Ingold's in "dwelling perspective" and then build a dialogue based on the production of the Mbyá Guarani shelters, their relationship with the environment, the spirituality, the way of organizing work and also the systems of dissemination and construction of knowledge. Orienting towards the reflection of how certain societies produced constructive technologies more legitimized by factors linked to cultural tradition than to western hegemonic technical reason, which neither reduces the character of intelligence, but rather reinforces the wealth of the power of adaptation and development of techniques capable of solving their problems and solving their needs for shelter and social interaction.

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento - UFRGS - Litoral Norte. [cassio.bariviera@gmail.com](mailto:cassio.bariviera@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutor em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Campus Litoral Norte (UFRGS/CLN). [olavoramalhomarques@gmail.com](mailto:olavoramalhomarques@gmail.com).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Keywords:** Culture. Constructive cultures. Mbyá Guarani. Knowledge dialogue.

## INTRODUÇÃO

Há uma infinidade de manifestações arquitetônicas ao redor do planeta, tanto relativas a modelos autóctones, quanto modelos amplamente difundidos, como é o caso da arquitetura ocidental, na qual estamos inseridos. O fato que cabe aqui ressaltar, vêm da necessidade de se colocar em debate algumas noções de superioridade que ainda rondam o pensamento contemporâneo, não somente com relação às manifestações arquitetônicas, mas com relação às diferenciações culturais como um todo.

Para isto, parte-se de uma reflexão acerca da genealogia do termo cultura até o fenômeno da produção dos abrigos a partir da noção de cultura construtiva, frisando que este trabalho busca romper com toda e qualquer noção de hierarquização humana, social ou cultural, ou qualquer possibilidade de existência de uma menor ou maior inteligência.

A aproximação com a cultura Mbyá Guarani se deu devido a um trabalho de campo realizado na *Tekoá Ka'aguy Porã* (Aldeia Retomada), em Maquiné/RS, na disciplina “Natureza e Cultura”, ministrada pelos professores Olavo Ramalho Marques e Felipe Comunello, no curso de Pós Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES). Outros dados e informações, bem como, a base teórica-conceitual, se deram por meio de uma pesquisa bibliográfica, utilizada para elencar os elementos importantes para a discussão e aquisição do ferramental analítico necessário para as reflexões.

Sobre a Retomada, em um documentário resultado de uma oficina de audiovisual junto à comunidade da Aldeia Ka'aguy Porã, o cacique André Benites relata:

Então essa é a retomada, a retomada do território e retomada da vida. [...] E a gente, desde que entramos aqui a gente está feliz, tem criança brincando. Nós temos tudo o que nós precisamos, principalmente da nossa cultura. O que dá condições pra gente continuar a nossa cultura. [...] Fizemos essa retomada para melhorar nosso futuro e principalmente o futuro das crianças. E a gente sabe que nessa terra, foi aberto os caminhos pra nós pisar aqui, que essa área é dos nossos ancestrais, né? [...] Nós fazemos parte da natureza e nós temos autonomia pra cuidar dessa natureza. Então por isso estamos fazendo a luta pra preservar a natureza, que essa é uma luta, que não é só minha luta, não é luta dos povos indígenas, essa luta é para a humanidade. (BENITES, A; MARQUES, O, R; VOLF, M; 2018).

Este trabalho organiza-se em seis seções, sendo a primeira caracterizada por esta introdução. Na segunda, adentra-se em questões relacionadas à genealogia do termo cultura e também à noção de etnocentrismo. Na terceira seção é feita uma reflexão acerca da ideia de cultura construtiva, conectando-a com as reflexões de Tim Ingold (2000) quanto à Perspectiva do Habitar. Na quarta seção é feita uma breve leitura sobre a cultura e a arquitetura *Mbyá Guarani*, demonstrando algumas de suas características e principais recursos empregados. Nesta seção também são apresentados dados referentes à Retomada *Ka'aguy Porã* e ao processo construtivo da Escola *Teko Jeapó*<sup>ii</sup>, conectando-as com temas como a bio-arquitetura e as soluções baseadas na natureza. Posterior a estas explanações, são tecidas as considerações finais e apresentadas as



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

referências bibliográficas utilizadas.

## CULTURA E ETNOCENTRISMO

Inicia-se esta seção com o seguinte questionamento: Existe mais inteligência nos arcos em ogiva, abóbada em cruzaria e arcobotante das igrejas góticas, nos cinco pontos da nova arquitetura de Le Corbusier, no concreto armado de Oscar Niemeyer, ou em uma arquitetura autóctone Mbyá-Guarani? Para chegar a um posicionamento com relação a esta questão, primeiro nos deteremos sobre o conceito de cultura.

Segundo Peruzzo (2018) a palavra cultura tem origem no latim, da raiz colere, cuja tinha vários significados: habitar, cultivar, proteger, honrar com veneração, conforme cita Williams (2007):

[...] “habitar” desenvolveu-se do latim colonus até chegar a colony [colônia]. “Honrar com veneração” desenvolveu-se do latim cultus até chegar a cult [culto]. Cultura assumiu o sentido principal de cultivo ou cuidado, [...] em todos os primeiros usos, cultura era um substantivo que se referia a um processo: o cuidado com algo, basicamente com as colheitas ou com os animais. (WILLIAMS, 2007, p.117).

Cuche (2012) reporta ao século XVIII na França, como o período em que a palavra cultura adquire seu sentido moderno, relacionando-se naquele contexto, tanto à ideia de "educação do espírito" quanto a de "civilização". Nesta perspectiva, Williams (2007) sustenta que para a época:

Seu principal uso era ainda como sinônimo de civilização: primeiro, no sentido abstrato de um processo geral de tornar-se “civilizado” ou “cultivado”; e segundo, no sentido que já fora estabelecido para civilização pelos historiadores do iluminismo, na popular forma setecentista das histórias universais, como uma descrição do processo secular de desenvolvimento humano. (WILLIAMS, 2007, p. 119).

A grande questão é perceber a noção de “valor natural” (WILLIAMS, 2007, p. 118) a que a ideia de cultura dessa época estava atrelada. Esta que “desconsidera a lógica de funcionamento de outra cultura” em razão de uma “uma avaliação pautada em juízos de valor daquilo que é considerado diferente” (RIBEIRO, 2017). A isso, dá-se o nome de etnocentrismo, tendência que persiste até os dias atuais de maneira bastante acentuada e que parte do pressuposto de que existem civilizações mais avançadas, cujas se sobrepõem sobre o restante do mundo, que é atrasado. (PERUZZO, 2018, p. 26).

Com o surgimento do pensamento evolutivo unilinear a partir do século XIX, a noção etnocêntrica de superioridade ganhou força, principalmente devido à teoria de que estas diferenciações fariam parte do processo natural de evolução do homem, processo este que permitiria classificar as civilizações em níveis de progresso, pautando a ideia de que um dia as



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

“mais atrasadas” poderiam alcançar o mesmo estágio “avançado” da civilização europeia, de acordo com uma escala natural da civilização humana baseada no determinismo biológico vigente na ciência da época. (LARAIA, 1986).

Lévi-Strauss (1989) em seus estudos etnográficos faz uma interessante colocação ao criticar a postura de alguns cientistas diante daquelas populações que lhes teriam parecido incompatíveis, com um nível técnico e econômico muito baixo, lhes atribuindo um nível intelectual equivalente. Para o autor, esse preconceito baseado na “simplicidade e na grosseria” não permitiu que estes etnógrafos se informassem sobre seus sistemas de classificações conscientes, complexos e coerentes. Diante disto, Levi-Strauss (1989) sustenta:

Por isso a imagem tradicional que fazemos dessa primitividade deve mudar. Nunca e em nenhum lugar o "selvagem" foi esse ser recém-saído da condição animal ainda entregue ao domínio de suas necessidades e instintos que muitas vezes nos aproupe imaginar e tampouco essa consciência dominada pela afetividade e mergulhada na confusão e na participação. (LÉVI STRAUSS, 1989, p. 58).

Portanto, tentar observar o mundo a partir de uma perspectiva particular ou de um povo ao qual se pertence não traduz a realidade, e desde o século XVIII já se demonstrava a necessidade de se repensar o seu uso.

“Nada é mais indeterminado que essa palavra e nada mais enganoso que sua aplicação a todas nações e todos períodos [como faz a ideia de progresso unilinear] [...] Homens de todas regiões do globo que haveis perecido ao longo das épocas, não viestes apenas para adubar a terra com vossas cinzas, para que ao final dos tempos a cultura europeia derramasse felicidade sobre vossa posteridade. A própria ideia de uma cultura europeia superior é um insulto flagrante à majestade da Natureza.” (HERDER, 1784-91, apud WILLIAMS, RAYMOND, 2007, p.120).

Já no século XIX, no contexto do romantismo alemão, termo *Kultur* designa tudo aquilo que é autêntico e contribui para o enriquecimento intelectual e espiritual, inaugurando o conceito relativista de cultura (CUCHE, 2012). Neste mesmo período é possível também citar o trabalho do antropólogo Fran Boas, cujo elaborou o método de pluralizar a cultura a partir de um “relativismo cultural”, colocando em xeque as noções de cultura sustentados pelos preceitos evolucionistas.

Para Cucho (2012) a noção de cultura é imanente ao pensamento das ciências sociais. "Ela é necessária, de certa maneira, para pensar a unidade da humanidade na diversidade, além dos termos biológicos. Ela parece fornecer a resposta mais satisfatória à questão da diferença entre os povos" (CUCHE, 2012, p. 09). Para este autor, a cultura confere ao homem a capacidade de adaptar-se ao meio, assim como de adaptar o meio ao próprio homem, sendo a transformação da natureza somente possível através da cultura.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Raymond Williams (2007) conceitua cultura como algo que pode ser percebido em pelo menos três usos. O primeiro deles, é caracterizado como um processo de desenvolvimento intelectual, espiritual e estético; o segundo, como um modo de vida, seja individual ou comunitário, como por exemplo, o modo de vida de um povo; e por fim, o terceiro, que derivado do primeiro, está relacionado com a descrição de obras e práticas da atividade intelectual, onde destaca-se por exemplo, a arte. A partir destas duas últimas perspectivas, será abordado o próximo tópico sob a forma de “culturas construtivas”, como um exemplo de enquadramento de obras e práticas da atividade intelectual desenvolvidas pelo homem e da capacidade de adaptação do homem ao meio e de adaptação do meio ao homem.

## Culturas Construtivas

Habitar e construir segundo Peruzzo (2018) são palavras de uma mesma origem linguística. Do verbo construir, *bauen*, cujo tem origem germânica, do antigo alemão e inglês, *buon*, que significa, habitar. Sobre habitar, subentendia-se que seria mais do que ocupar uma casa, mas sim, a maneira com que alguém vive sua vida. *Bauen*, tem ainda um outro sentido, o de preservar, cuidar, ou mais especificamente, cultivar o solo. E ainda há uma terceira definição, a de construir, de fazer alguma coisa, uma edificação. Os entendimentos modernos de construir são, portanto, cultivo e construção, que estariam englobadas no uso primordial do jeito de ser, de habitar. (INGOLD, 2000, p.185).

Entretanto, esse entendimento mais amplo segundo Peruzzo (2018) foi se perdendo ao longo do tempo, simplificando construir apenas como cultivo e construção, esquecendo-se do sentido original de *bauen*, “ser/viver”. Sobre isto, a perspectiva do habitar trazida por Ingold (2000) busca nos direcionar justamente para este “significado esquecido”, onde habitar o mundo, para nós humanos, significa ser um “organismo-pessoa no ambiente”, ou seja, toda percepção, pensamento e aprendizado é corporalizado. (PERUZZO, 2018).

Com relação ao termo ‘culturas construtivas’, devemos nos debruçar sobre alguns elementos em especial para compreender os aspectos reais que as diferenciam para quando colocamos mais de uma manifestação lado a lado, como é o caso do questionamento inicial deste trabalho. De acordo com o documento produzido pela Unidade de Arquitetura para Educação da Unesco (1993), cada uma das culturas construtivas pode ser posicionadas como “verdadeiras expressões de conhecimentos científicos e técnicos, de saber-fazer dominados, centrados e perfeitamente situados dentro do contexto histórico de produção” (UNESCO, 1993).

Ferreira (2012) nos afirma que ambas as manifestações, por estarem inseridas em momentos históricos, políticos, sociais e geográficos distintos, apresentam esquemas estruturadores que os diferenciam em seus sistemas de produção. Alguns foram estabelecidos a partir de modelos de sociedade baseados em complexas relações de força, dominação e poder, outros ocorreram dentro de modos de produção pré-capitalista, contendo técnicas pré-industriais e ainda outros se desenvolveram dentro do modo de produção industrial capitalista, obedecendo ideais de racionalidade, reprodução em larga escala e demais características da arquitetura moderna e contemporânea por exemplo. Este posicionamento coloca o processo produtivo no cerne da reflexão, num lugar em que a produção cognitiva se retroalimenta com o “saber-fazer” dos gestos construtivos.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Desta síntese e de sua adequação a um determinado contexto ambiental, cultural e político, nascem condições potenciais para que um grupo social crie suas estratégias de desenvolvimento e reprodução, das quais as culturas construtivas são elemento, instrumento e processo. (FERREIRA, 2012. p. 79).

Para o Ferreira (2012), observar a proximidade entre as arquiteturas produzidas e os respectivos valores e usos de quem as produziu, é fundamental para a compreender a natureza do objeto arquitetônico, considerado aqui como produto da cultura. O autor sustenta que o termo “cultura construtiva” nos fornece uma dupla interpretação. A primeira delas nos revela o caráter cultural da ação construtiva, onde as características de uma dada sociedade são materializadas na edificação, nos próprios processos construtivos e nos mecanismos de produção/construção/transmissão dos saberes e a segunda, o caráter da produção das culturas, algo como – “culturas em construção”, o que nos remete ao sentido dos processos de produção e o desenvolvimento dos mesmos.

Ferreira (2012) sustenta que este termo expressa o imenso leque de criações arquitetônicas desenvolvidas pelas mais diversas civilizações ao longo dos diferentes períodos históricos. O que para Guillaud (2008) torna-se fundamental para entendermos o caráter progressivo e adaptativo do termo. Segundo ele:

Uma cultura construtiva é o resultado de um lento processo de experimentação para configurar um habitat, em um meio ambiente particular (contexto, sítio, clima, recursos), em um tempo, e em um espaço do território. Este processo de experimentação adaptativa e evolutiva, em trajetória sempre recomposta, resulta na aquisição de uma experiência que liga o saber e o saber-fazer a capacidades de produção de respostas construtivas (materiais, elementos e sistemas), e arquitetônicas (estruturas, espaços, formas) sob a forma de modelos e de tipos elaborados que respondem às necessidades das sociedades (economia, funções, usos, modos de vida, bem estar) e às suas expectativas (aspirações, elevação, espiritualidades). Estes modelos transmitidos de geração em geração de construtores, nas sociedades tradicionais, são também garantidores de identidade e de coesão das sociedades que as produzem em torno de um conjunto de valores culturais materiais e imateriais compartilhados. (GUILLAUD, 2008).

Ao evocar as diversidades e as características presentes nas culturas construtivas, destaca-se a importância de compreendê-las a partir de uma leitura que evidencie seu caráter identitário, modos de vida, laços sociais, normas, regras, valores, processos, etc., e não como parâmetros de comparação entre uma e outra. Todos os exemplos acima citados estão em constante transformação, são formas culturais complexas e cheias de contradições, porém, por serem formadores de identidades, são parte da essência produtora das culturas construtivas e também da cultura de modo geral.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## A arquitetura Mbyá Guarani, a retomada e o Tekoá

Reconhece-se que os Guaranis sejam originários da Amazônia, como resultado de um desdobramento do tronco Tupi, há mais de dois mil e quinhentos anos (CHAMORRO, 1999). Souza (1998) afirma que os Mbyá se identificam como uma “etnia diferenciada dentro do elenco de variações culturais Guarani”, tanto por resguardarem suas características étnicas, como por manterem uma rede de alianças geograficamente afastadas, os que lhes possibilita uma ampla movimentação no território, principalmente para a visitação de parentes. Geograficamente os Mbyá distribuem-se pelos estados da região sul e sudeste.

Sobre as construções Mbyá Guarani, Zanin e Sattler (2007) sustentam que a partir das considerações dos Mbyá, foi possível compreender a necessidade que eles possuem em articular a rede de parentesco para que elas se viabilizem, algo como mobilizar um sistema de reciprocidade e gerar uma economia interna ao *tekoá*. É durante a execução de uma construção que ocorre a disseminação dos saberes construtivos, despertando as aptidões das crianças e jovens, que que estão sempre inseridos no processo.

Sobre esse sistema de construção e difusão de saberes, Ferreira (2012) comenta que a força da tradição de um povo reside justamente na capacidade dos processos de disseminação dos diferentes conhecimentos e saberes, e também na qualidade com que estes elementos da cultura são difundidos e modificados através das gerações, perpetuando determinados saberes e abandonando outros. Destes processos intergeracionais, graduais e contínuos se dá a manutenção da identidade coletiva.

Além das noções de identidade, de tradição e de prática, a noção de cultura construtiva evoca igualmente a dimensão do “cultivar”, quer dizer, da transmissão pelo ensinamento, aprendizagem, criação, etc. Ela constitui uma herança carregada de sentidos e de valores que oferecem uma reinterpretação constante do mundo, num jogo entre o passado, o presente e o futuro, e então entre o patrimônio e o projeto, entre a memória e a criação. (GUILLAUD, 2008).

Na criação do mundo da mitologia Mbyá Guarani do Paraguai por exemplo, Leon Cadogan (1997) conta uma história que narra que *Nhande Ru* (nosso pai, o criador) fez surgir da escuridão uma coluna de madeira indestrutível (*yvyra ju'y*), para apoiar nela a terra que estava criando. A imagem desta coluna que existe hoje na terra é *aju'y mirĩ*, o louro. Esta é considerada uma espécie especial, assim como o cedro (*ygary*) e ambas devem ser empregadas pelos Mbyá na construção de suas casas.

Outra espécie especial para os Guaranis, é a palmeira, cuja aparece nos mitos como uma equivalente à Casa de Rezo, que é um veículo para atingir a perfeição (COSTA, 1993). Costa e Ladeira (1997) apresentam as folhas de *pin dó* (coqueiro jerivá - *Syagrus romanzoffiana*) como o melhor material a ser utilizado na cobertura das edificações, e o tronco utilizado como a estrutura das mesmas, porém devido à dificuldade de encontra-las em quantidade, tem sido preferível apenas que elas permaneçam no *tekoá*, ao invés de serem empregadas na construção das casas.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Para além dos aspectos míticos, é interessante observar que entre os Mbyá, o emprego de materiais é dado principalmente pela disponibilidade dos mesmos, porém, não podemos afirmar que somente as condições ambientais e climáticas do lugar determinam o modo como eles expressam a sua cultura construtiva. Para Guidoni (1994):

A escola positivista se esforça em demonstrar, apoiando-se em mapas de distribuição mundial das formas de habitat, que a localização de tipos arquitetônicos se dá em função do clima, de recursos naturais, de materiais disponíveis, etc. Entretanto, todas as análises mais aprofundadas devem levar em consideração, entre outras coisas, as correntes culturais, as estruturas sociais e econômicas, o conjunto de ritos e de mitos, que, cada vez mais, conduzem a pensar que a influência do meio ambiente sobre a arquitetura se exerce menos positivamente que negativamente (impossibilidade de emprego de certos materiais, de certos tipos de formas, etc.). A arquitetura se desenvolveu e se diferenciou como instrumento da vida social, apesar das limitações impostas pelo meio ambiente, e não por causa dele. (GUIDONI, 1994. p.05).

Há também alguns fatos que acabam dificultando o acesso a determinados recursos, o próprio fato da diminuição dos exemplares de cada espécie, legislações ambientais rígidas e até mesmo a apropriação de novos materiais (geralmente industrializados). Sobre isso Carneiro Cunha (2009) sustenta que a construção da identidade étnica se utiliza da tradição, seleciona elementos a serem preservados e lhes dá a aparência de imutabilidade, todavia, sendo a cultura um agente dinâmico, assim como o próprio mundo, os elementos culturais também se alteram inevitavelmente.

Dentre os materiais mais utilizados para as construções Mbyá Guarani na área estudada por Zanin e Sattler (2007) destacam-se o uso da taquara mansa - *Merostachys sp*: tanto para o tramado do pau-a-pique para a sustentação do barro, assim como para a cobertura, onde a taquara é cortada em lâminas e então disposta conforme o caimento da água.

A madeira roliça, utilizada como estrutura e a palmeira jerivá - *Syagrus romanzoffiana* – o *pindó*, têm o tronco utilizado em tábuas enlaçadas com cipó, para fechar as paredes e as suas folhas nas paredes e na cobertura. O cipó é utilizado nas amarrações (*ojokuaá*) por vezes é substituído por outros materiais como tiras de tecido, pregos e arames.

E por fim a terra crua, (*yvy ó*) – o barro é retirado do próprio local e reflete nas casas a tonalidade do solo. Segundo os Zanin e Sattler (2007), a durabilidade da casa Mbyá Guarani geralmente não ultrapassa dez anos. Cabendo aqui ressaltar que o tempo das culturas construtivas é um tempo lento. Ferreira (2012) sustenta que o processo se dá de maneira gradual, através das gerações, movimentos, adaptações, salvo em casos de bruscas rupturas, onde se impõem novas culturas construtivas em substituição das antigas.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020



Figura 01: Casa de pau-a-pique Mbyá Guarani - Maquiné – RS. Fonte: Autor (2019). Figura 02: Lateral da Casa de Rezo (Telhado de Taquara Mansa) Mbyá Guarani – Maquiné – RS Fonte: Autor (2019).

Na Retomada, foi possível verificar semelhanças entre o que foi retratado por Zanin e Sattler (2007), evidenciando as características físicas das construções autóctones da mesma etnia, porém, conectada a um movimento que abriu espaço para o uso de novos materiais, tecnologias e técnicas, o que não caracterizou uma ruptura, mas uma adaptação diante do contexto de uma retomada com um forte apelo territorial e identitário.

Farias e Hennigen (2019) sustentam que a Retomada se deu a partir de um processo de articulações entre indígenas e *juruás*<sup>iii</sup>. A área que estava sob posse do Estado do Rio Grande do Sul, teve sua função de unidade de pesquisa da Fundação de Pesquisa Agropecuária extinta pelo estado em novembro de 2016 e então ocorreu a retomada por famílias **Mbyá** Guarani em 27 de janeiro de 2017. O símbolo desta retomada é a Escola *Teko Jeapo*, ou Cultura em Ação, onde segundo Lang (2018):

*Teko Jeapo* é a cultura em ação que é construída pelo seu povo, tem como objetivo a liberdade do mesmo para educar suas crianças, produzir conhecimentos, compartilhar sua cosmovisão com outras culturas. Representa um espaço de aprendizagem intercultural, assim possibilita o fortalecimento da cosmovisão Mbyá entre os jovens, e ao mesmo tempo, o desenvolvimento de diálogos entre os conhecimentos dos demais povos originários e com outros povos. Preparando os Mbyá para uma realidade de encontros étnicos em que sua cultura seja valorizada. Desta forma, ela busca proporcionar a nação Mbyá Guarani uma conexão da sua cultura com o mundo contemporâneo. (LANG, 2018. p. 18).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020



Figura 03: Fachada Frontal da Escola Tekó Jeapó –Mbyá Guarani – Fonte: Autor (2019). Figura 04: Vista interna (vão central) da Escola Teko Jeapo –Mbyá Guarani – Fonte: Autor (2019).

A Escola *Teko Jeapo* foi uma construção elaborada a partir da cultura construtiva tradicional dos *Mbyá Guarani*, o pau-a-pique, porém com o diferencial de ter sido construída de forma coletiva entre os *Mbyá* e a comunidade de apoiadores *juruá*. Entre trocas de saberes e técnicas, resultou um grande salão construído coletivamente para abrigar as diversas atividades da comunidade. Diferente das demais construções, mas nem tanto, este edifício demonstra uma fusão entre a tradição e a modernidade. O vão interno sem pilares centrais contrasta com a escala humana das casas tradicionais, sem abrir mão do uso da madeira. Ao tempo em que acolhe as soluções da telha de fibrocimento em sua cobertura e a geração de energia elétrica através das placas fotovoltaicas, não deixa de lado o chão de terra batida e nem as paredes de barro, que agora ganham maior espessura, rebocos mais resistentes e garrafas coloridas pra produzir efeitos de luz. A nova estrutura permite as grandes janelas e a ampla iluminação do ambiente interno, dando vida às múltiplas funções que este ambiente proporciona. O edifício insere-se no ambiente assim como os demais, e suas características enriquecem as percepções daqueles que por ali circulam, cumprindo sua função e permitindo a vivência e a troca de conhecimentos.

Segundo Farias e Hennigen (2019) as palavras dos *Mbyá* são carregadas de sentidos. Ao falarem, dizem que suas falas são inspiradas pelo coração, pelas suas divindades e por seus ancestrais. Assim, **Tekoá<sup>iv</sup>**, significaria espaço, ou lugar que tem as condições de existência e realização de seu modo de vida ancestral, seu **nhanderekó ou tekó – o lugar onde se dão as condições** do ser *Guarani*. O mesmo se percebe ao nome dado ao *Tekoá*, a área que lhes foi dada por *Nhanderú: Ka'aguy Porã*, que significa “matas saudáveis, boas, com recursos naturais ainda abundantes, onde vivem os animais originais em sua diversidade” (Gobbi et al., 2010, p.21).

Diante de todos estes elementos, pode-se observar a proximidade entre as arquiteturas produzidas e os respectivos valores de quem as produziu, trazendo à tona questões que abrem espaço para reflexões mais aprofundadas, como por exemplo: Como as relações com a natureza dos não indígenas refletem-se em sua maneira de construir abrigos? De que maneira as culturas construtivas autóctones podem auxiliar nesse processo?

O principal motivo para se dar atenção a estes questionamentos, está ligado ao fato de que os



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

recursos naturais são finitos e que a extração dos materiais convencionais como os minérios de ferro para a produção do aço, o cimento, o petróleo e até mesmo a madeira, estão diretamente ligadas aos altos índices de degradação ambiental, sendo a indústria destes materiais, parte responsável pelos danos irreversíveis causados ao ambiente.

Neste sentido, as bio-arquiteturas já nos falam sobre isso há algum tempo. Por vezes confundidas com construções autóctones ou consideradas de baixa qualidade ou durabilidade, as bio-arquiteturas são edificações que buscam pela diminuição dos impactos causados ao ambiente, primam pela utilização de sistemas construtivos e de materiais de menor impacto ambiental, pelo uso de materiais locais, pelo uso de tecnologias que favoreçam a captação e o reaproveitamento da água das chuvas, de geração de energia, por sistemas de ventilação e iluminação natural, tratamento de efluentes, e muitos outros elementos que trabalham em conjunto com a natureza de modo a integrar um sistema equilibrado.

Para Ferreira (2012) as características das culturas construtivas que nos fazem admira-las estão justamente nas inteligências, nos mecanismos evolutivos e adaptativos que souberam e sabem produzir respostas as exigências mutáveis dos diferentes contextos e desafios a que são expostas. Portanto, diante do período histórico em que estamos inseridos, cabe-nos refletir acerca do modo como expressamos nossos modos de morar e nossas culturas construtivas de modo geral.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da genealogia da palavra cultura, identificou-se as mudanças ocorridas desde o seu sentido inicial, onde era empregada em diversos usos, como: habitar, cultivar, proteger, honrar com veneração. Posteriormente evidencia-se o modo como foi empregada à ideia de civilização, e como este modo de interpretação do termo trouxe consigo uma lógica hegemônica para a noção de cultura, desconsiderando qualquer outra que estivesse fora da pauta dos juízos de valores estimados para a época, reforçando a ideia de que a partir da existência de uma civilização mais avançada, esta teria o poder de se sobrepor ao restante do mundo, visto como atrasado. Este modo de conceber a cultura somente foi posto em xeque em meados do século XIX para o século XX, momento em que passam a vigorar teorias que visavam pluralizar a cultura a partir de um “relativismo cultural”, passando a concebê-la como a própria condição de existência do ser humano e produto contínuo das suas ações.

No tópico seguinte abordou-se o termo cultura construtiva como um subproduto da cultura, do processo de desenvolvimento intelectual, espiritual e estético e como o modo de vida de um povo ou ainda como a descrição das obras e práticas comuns da atividade intelectual deste, como a arte por exemplo, conectam-se à reflexão acerca da perspectiva do habitar de Tim Ingold, onde habitar e construir estariam englobados no jeito de ser e viver.

Por fim, adentra-se à arquitetura Mbyá Guarani, que nesta ocasião, vincula-se a Escola *Tekó Jeapó* e a tradução de *Tekoá*, como forma de amarrar os temas comentados anteriormente: a noção de cultura como uma condição de existência do ser humano, e a perspectiva do habitar, vista pela ótica do “organismo-pessoa no ambiente” (INGOLD, 2000), ou seja, o lugar onde o ser tem as condições de existência e realização de seu modo de vida ancestral.

O breve contato com a etnia Mbyá Guarani durante o trabalho de campo e o posterior



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

aprofundamento na literatura existente, possibilitou a construção de uma percepção onde o cuidar e o cultivar é materializada enquanto condição de existência dos Mbyá Guarani. Verificar a preocupação com a manutenção e a constante construção dos saberes da sua cultura, vinculados ao propósito da construção de uma escola autônoma, seguindo os preceitos da cultura construtiva tradicional e ao mesmo tempo, abrindo espaço para a colaboração daqueles que são de fora, parecem reforçar o caráter identitário, sem abrir mão da dinâmica e do movimento do mundo em que está contida, o que é um grande exemplo para ilustrar as dinâmicas dessa cultura.

Sobre a ótica literal do construir uma edificação, a cultura Mbyá Guarani têm muito a nos ensinar, e não precisamos nos tornar *Mbyás* e nem construirmos habitações similares às deles para percebermos que utilizar materiais do próprio local, prestar atenção as escalas construtivas, valorizar os saberes autóctones, as características do clima e os tempos da natureza, são condicionantes importantes a serem levados em consideração para a manutenção da harmonia com a natureza. Há muito tempo já vem se alertando sobre o modo de vida predatório dos *juruás* em nossas relações com a natureza, daí a importância de abrir espaços para que emergjam outras culturas construtivas, outras racionalidades, outros modos de ser e de conviver com a natureza, dos quais podemos e devemos nos espelhar, trocar saberes e refletir acerca das formas como nos expressamos materialmente no mundo.

O Litoral Norte do Rio Grande do Sul possui uma forte presença dos Mbyá Guarani, e no que tange as relações entre sociedade, natureza e cultura, estimular esse contato entre *Mbyás* e *Juruás*, possibilitando o conhecimento e o reconhecimento destas outras formas de ver e viver o mundo, podem se configurar como elementos impulsionadores para a construção de uma sociedade mais inclusiva e mais consciente sobre os seus impactos na natureza.

## BIBLIOGRAFIA

BENITES, André; MARQUES, Olavo, R; VOLF, Matheus, P. **Modo de ser Mbyá Guarani: um ano da retomada em Maquiné (Mbyá Rekó: Petey Arapy)**. Youtube. 13 de abr. de 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bzIUOUAGPzQ&t=7s>. Acesso em: 12. set. 2020.

CADOGAN, L. **Ayvu Rapyta: textos míticos de los Mbyá-Guaraní del Guairá**. Asunción: Biblioteca Paraguaya de Antropología/ Fundación León Cadogan / CEADUC-CEPAG, 1997.

CHAMORRO, G. **Os Guarani: sua trajetória e seu modo de ser**. Cadernos Comin, São Leopoldo: Comin. n. 8, 1999. CLASTRES, H. **Terra Sem Mal: o profetismo tupi-guarani**. São Paulo: Brasiliense, 1978.

CUCHE, Denys. **A noção de cultura nas ciências sociais**. Bauru, Edusc, 2012.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Cultura com aspas e outros ensaios**. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

FARIAS, João Maurício; HENNIGEN, Inês. **A Tekoá Ka'aguy Porã: Espaço Ancestral e Produção de Subjetividade Mbya-Guarani**. *Psicol. cienc. prof.*, Brasília, v. 39, 2019. .



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-98932019000500300&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932019000500300&lng=en&nrm=iso). access on 27 Jan. 2020. Epub Aug 15, 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3703003221659>.

FERREIRA, Thiago, L. **Um olhar sobre os processos de produção das culturas construtivas tradicionais.** Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo. IAU-USP. 16 edição. São Paulo. Pág. 78-87. 2002. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/risco/article/view/73486>. Acessado em: 10 jan. 2020.

GOBBI, F. S., BAPTISTA, M. M., PRINTES, R. B., & COSSIO, R. R. **Breves aspectos socioambientais da territorialidade Mbyá-Guarani no Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, RS: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. 2010.

GUIDONI, Enrico. **“Architecture primitive: histoire de l’Architecture”**, Gallimard / Electa, 1994.

INGOLD, Tim. **The Perception of the Environment: Essays on livelihood, dwelling and skill.** Londres: Routledge, 2000.

LANG, Francisco. Teko Jeapo Yvyrupare – **Cultura Mbyá Guarani em Ação em Nosso Território Ancestral.** TCC (Trabalho Final de Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – UFRGS – Porto Alegre, 2018 – Disponível em: [https://issuu.com/franciscolang/docs/pesquita\\_tcc\\_teko\\_jeapo.compressed](https://issuu.com/franciscolang/docs/pesquita_tcc_teko_jeapo.compressed). Acesso em 27 jan. 2020.

LARAIA, Roque de Barros. **“Cultura: um conceito antropológico”**. Rio de Janeiro. Zahar. 1986.

LÉVI-STRAUSS, Claude, 1908 - **O pensamento selvagem.** Tradução: Tânia Pellegrini - Campinas, SP: Papirus, 1989.

PERUZZO, Gustavo do Amaral. **Cultura, paisagem e educação no contexto da retomada Mbyá Guarani em Maquiné, RS.** Trabalho de conclusão de graduação. UFRGS. Porto Alegre. 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/198240>. Acesso em 20 nov. 2019.

RIBEIRO, Paulo Silvino. **“Etnocentrismo”**; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/sociologia/etnocentrismo.htm>>. Acesso em 18 de dezembro de 2017.

UNESCO, **“Architecture & Cultures Constructives – éléments pour un pôle d’enseignement de la construction”**, L’unité Architecture pour l’Education de l’Unesco, Paris, 1993.

WILLIAMS, Raymond. **PALAVRAS-CHAVE: um vocabulário de cultura e sociedade.** São Paulo: Boitempo, 2007.

ZANIN, Nauíra, Z. **Abrigo na Natureza: construção Mbyá-Guarani, sustentabilidade e**



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**intervenções externas.** 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, UFRGS, Porto Alegre, 2006.

ZANIN, Nauíra, Z.; SATTLER, Miguel, A. **Construções Mbyá-Guarani: Processo Construtivo como Fortalecedor da Sustentabilidade.** In: IV Encontro Nacional e II Encontro Latino-americano sobre Edificações e Comunidades Sustentáveis. 2007. Campo Grande, MS. Disponível em: [https://www.academia.edu/34009686/CONSTRUÇÕES\\_MBYÁ-GUARANI\\_PROCESSO\\_CONSTRUTIVO\\_COMO\\_FORTALECEDOR\\_DA\\_SUSTENTABILIDADE](https://www.academia.edu/34009686/CONSTRUÇÕES_MBYÁ-GUARANI_PROCESSO_CONSTRUTIVO_COMO_FORTALECEDOR_DA_SUSTENTABILIDADE). Acesso em 20 jan.2020.

<sup>i</sup> **Ka'aguy Porã** – “matas saudias, boas, com recursos naturais ainda abundantes, onde vivem os animais originais em sua diversidade”.

<sup>ii</sup> **Teko Jeapó** – “Cultura em Ação”.

<sup>iii</sup> **Juruá** – “aqueles que são os não indígenas”.

<sup>iv</sup> **Tekoá** – “espaço, lugar que tem as condições de existência e realização de seu modo de vida ancestral”.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

## “NA CONTRAMÃO DA SUSTENTABILIDADE”: A PAUTA DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL

## “IN CONTRAMMING SUSTAINABILITY”: THE ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AGENDA IN BRAZIL

Daiane Loreto DE VARGAS<sup>1</sup>

**Resumo:** Na teoria, a legislação ambiental brasileira é considerada uma das mais completas e avançadas do mundo, tendo em vista que o país possui vários instrumentos governamentais para resolver as suas complexas questões ambientais, são ferramentas construídas para fiscalizar, monitorar, penalizar e planejar ações para solucionar os sérios problemas relacionados ao meio ambiente, que começaram a se tornar cada vez mais explícitos. Como o aumento crescente do efeito estufa, o desmatamento das florestas, a contaminação das águas e dos solos, o aquecimento global, os desastres socioambientais causados pelas barragens e o uso descontrolado de agrotóxicos na agricultura. Sem a pretensão de esgotar o assunto, o qual é bastante abrangente, a discussão proposta aqui tem por objetivo compreender os principais conflitos e impactos ambientais que estão ocorrendo no Brasil na atualidade e se os instrumentos de governança ambiental tem sido aplicados de forma adequada para corrigir os mesmos. Em termos metodológicos, para compor este trabalho, foi realizada uma análise e reflexão tendo em vista as referências bibliográficas publicadas sobre o tema. Os resultados apontam que, na prática, o país necessita de uma estrutura de governança ambiental mais eficaz e menos fragmentada, é preciso apoiar, capacitar e melhor estruturar órgãos ambientais nos níveis estadual e municipal, para que estejam em conexão com as políticas federais, para que se seja encurtado o caminho entre teoria e prática.

**Palavras-chave:** Políticas Ambientais, Governança Ambiental, Impactos Socioambientais.

**Abstract:** In theory, Brazilian environmental legislation is considered one of the most complete and advanced in the world, given that the country has several government instruments to solve its complex environmental issues, they are tools built to inspect, monitor, penalize and plan actions to solve the serious problems related to the environment, which started to become more and more explicit. Such as the growing increase in the greenhouse effect, the clearing of forests, the contamination of waters and soils, global warming, the socio-environmental disasters caused by dams and the uncontrolled use of pesticides in agriculture. Without claiming to exhaust the subject, which is quite comprehensive, the discussion proposed here aims to understand the main conflicts and environmental impacts that are occurring in Brazil today and whether the instruments of environmental governance have been applied in an appropriate way to correct the same. In methodological terms, to compose this work, an analysis and reflection was carried out in view of the published bibliographic references on the theme. The results indicate that the

<sup>1</sup> Professora Adjunta Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas (CCAAB) Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). [loretodevargas@gmail.com](mailto:loretodevargas@gmail.com).



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

country needs a more effective and less fragmented environmental governance structure, it is necessary to support, train and better structure environmental agencies at the state and municipal levels, so that they are in connection with federal policies, so that it is shortened the path between theory and practice.

**Keywords:** Environmental Policies, Environmental Governance, Social and Environmental Impacts.

## INTRODUÇÃO

A perspectiva de uma governança ambiental no Brasil passa a ser delineada a partir da década de 1930, quando começa a ser pensada a política ambiental federal brasileira. A partir desse momento, o olhar sobre as questões ambientais no país evoluiu, principalmente, a partir da pressão de organismos internacionais e multilaterais (Banco Mundial, Organização das Nações Unidas e movimentos ambientalistas de ONGs) e em função de grandes acontecimentos internacionais ocorridos a partir da segunda metade do Século XX, como as Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente.

Nesse sentido, no Brasil, observa-se alguns avanços em relação à política e a legislação ambiental nas últimas décadas, foram criados instrumentos para fiscalizar, monitorar, penalizar e planejar ações para solucionar os sérios problemas ambientais, que começaram a se tornar cada vez mais explícitos. Como o aumento crescente do efeito estufa, o desmatamento das florestas, a contaminação das águas e dos solos, o aquecimento global, os desastres socioambientais causados pelas barragens e o uso descontrolado de agrotóxicos na agricultura, dentre outros desequilíbrios ambientais.

O país possui várias ferramentas de governança para resolver as questões ambientais. Teoricamente, a legislação ambiental brasileira é considerada uma das mais completas e avançadas do mundo. Mas na prática tais ferramentas ainda possuem, muitas das vezes, formas fragmentadas de execução, pouca interação da sociedade e, por vezes, atuam com um caráter desarticulado de órgão municipais e estaduais, e também de outros setores como social, educativo a até mesmo econômico. Não conseguindo manter um sistema de gestão ambiental de forma eficiente.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, o qual é bastante abrangente, a discussão proposta aqui tem por objetivo compreender os principais conflitos e impactos ambientais que estão ocorrendo no Brasil na atualidade e se os instrumentos de governança ambiental tem sido aplicados de forma adequada para corrigir os mesmos. Em termos metodológicos, para compor este trabalho, foi realizada uma análise e reflexão tendo em vista as referências bibliográficas publicadas sobre o tema.

O texto que segue está organizado em três seções. A primeira busca contextualizar, de forma breve, o histórico da política e da legislação ambiental no Brasil. Na sequência, aborda-se sobre os avanços e os desafios da governança ambiental no país. A terceira seção, trata da questão da [in] sustentabilidade ambiental na atual conjuntura brasileira. Por fim, aponta-se algumas



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

considerações finais.

## BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA E DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Antes da década de 1930 não havia propriamente uma política ambiental no Brasil ou uma instituição gestora da temática ambiental. Havia políticas setoriais que tangenciavam a questão, a principal preocupação nesse período era com o “controle racional” dos recursos naturais, visando o melhor uso econômico dos mesmos (MOURA, 2016). A partir de 1930, surgem as primeiras legislações voltadas para a administração dos recursos naturais, onde destaca-se o Código Florestal (1934), o qual ficou sob coordenação do Ministério da Agricultura. No ano de 1937, foi criado o Código da Águas (1937) e o primeiro parque nacional do Brasil, o de Itatiaia. Entre 1938 e 1965 foram criados mais 14 Parques Nacionais e uma Reserva Florestal na Região Amazônica.

A partir de 1960, a temática ambiental ganhou destaque, começaram a surgir demandas da sociedade, tendo como precedente a poluição gerada por atividades produtivas, principalmente a poluição industrial. Outra preocupação estava relacionada as florestas brasileiras, fato que gerou um segundo Código Florestal Brasileiro (1965), que substituiu o Código de 1934 (SOUZA, 2008). O novo código representou importante instrumento disciplinador das atividades florestais ao declarar que as florestas existentes no território nacional são bens de interesse comum a toda população. Para cumprir com a nova legislação foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, vinculado ao Ministério da Agricultura.

Nos anos de 1970, é publicado pelo Clube de Roma o relatório “Limites do Crescimento”, o qual enfatiza a preocupação com o esgotamento dos recursos naturais. O Relatório norteou as discussões em torno das questões ambientais na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, na cidade de Estocolmo (Suécia), com a presença de representantes de 113 países (SCHEEFFER, 2012). Em 1967, foram criados os códigos de regulamentação da Pesca e da Mineração e a Lei de Proteção à Fauna.

Esse debate passa a influenciar vários países, especialmente na estruturação de órgãos e na elaboração de políticas e legislações, visando o controle da poluição ambiental. A partir de 1970, poluir passou a ser considerado crime em diversas nações, mas a punição desse e de outros crimes ambientais abriu espaço para uma oportunidade de negócios, celebrando a economia de mercado. No Brasil, em 1973, é criada a primeira instituição a tratar da temática ambiental no nível federal: a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), a qual se concentrou no problema do controle da poluição industrial e urbana (SOUZA, 2008).

Já a Política Nacional do Meio Ambiente foi lançada em 1981, e para dar suporte a mesma foi criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e o **Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)**. O Sisnama é um modelo descentralizado de gestão ambiental, onde atuam órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo poder público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. O Conama é um órgão consultivo e deliberativo, com a finalidade de assessorar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente, e ainda,



OBSERVADR





## **II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

deliberar sobre normas e padrões ambientais (GANEN, 2013). Em 1985, o Conama aprovou resoluções relativas ao licenciamento ambiental e criou o Programa de Controle da Poluição do Ar.

Na sequência, a Constituição Federal de 1988 introduz um capítulo sobre o meio ambiente, a partir do qual ocorre uma maior descentralização da política ambiental e uma consequente estruturação de instituições estaduais e municipais de meio ambiente, com a criação de órgãos e/ou secretarias, bem como de conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, resultado da definição da temática ambiental como competência comum entre união, estados e municípios (SOUZA, 2008). A Constituição foi promulgada logo após a divulgação do Relatório Nosso Futuro Comum (1987), que estabeleceu o conceito de desenvolvimento sustentável (GANEN, 2013). Em 1989, foram criados, por lei, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama) e o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), para ser um agente financiador da Política Nacional do Meio Ambiente. E ainda, a Lei da Exploração Mineral, que regulamenta as atividades de garimpos (SOUZA, 2008).

Alguns anos após, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio-92, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, teve grande influência sobre as ações ambientais executadas no Brasil nos anos que se sucederam. Na Rio-92 foram assinados vários acordos: a) Convenções do Clima e da Biodiversidade; b) Agenda 21; c) Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento; e d) Declaração de Princípios para as Florestas (GANEN, 2013). Em decorrência desses acordos, o Brasil viu a necessidade de criar o Ministério do Meio Ambiente (MMA), em 1992. Nos primeiros anos o ministério atuou com poucos recursos humanos e financeiros, a maior parte oriunda de empréstimos via agências multilaterais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

A criação do Ministério do Meio Ambiente deu maior amparo institucional a temática ambiental e ao Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA), criado em 1991, como o primeiro grande investimento realizado pelo governo federal para investir na área ambiental, através de empréstimo do Banco Mundial (SOUZA, 2008). As primeiras ações do programa foram a estruturação do Ibama, da gestão de Unidades de Conservação, da execução de projetos em municípios que apresentavam planos de melhoria de qualidade ambiental e para a proteção de ecossistemas. Para organizar e uniformizar as categorias de UCs e os instrumentos de proteção, dispersos em diversas leis, foi criado o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza.

Ainda na década de 1990, foi criada a Lei de Recursos Hídricos (1997), que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Na sequência, instituiu-se a Agência Nacional de Águas (ANA), com o objetivo de implementar o Plano Nacional de Recursos Hídricos, no gerenciamento de bacias hidrográficas federais, no enquadramento e monitoramento de rios e na outorga e na cobrança para o uso da água (SOUZA, 2008). Além dessas ações, foi elaborada a Lei de Crimes Ambientais (1998), com a qual o Brasil tornou-se um dos poucos países a possuir um direito penal ambiental.

Outro evento mundial que trouxe influências importantes na política e na legislação ambiental do



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Brasil, foi a Conferência Ambiental, Rio+10, na África do Sul, realizado em 2002. Um dos principais objetivos do evento foi a avaliação dos acordos e convênios ratificados na Rio-92. Além do debate sobre o enfrentamento à pobreza, as mudanças climáticas e a discussão sobre fontes energéticas renováveis (MOURA, 2016). A Conferência resultou em um plano de implementação, porém, desprovido de meios de execução ou de cronogramas rígidos. O Brasil teve méritos, ao construir novas e importantes legislações sobre seus problemas ambientais, mas na prática as previstas nem sempre se tornaram efetivas, pelo menos não na medida em que necessitava.

Adentrando os anos 2000, cria-se no Brasil a Lei de Gestão de Florestas Públicas (2006), que **regulamenta o uso sustentável das florestas públicas brasileiras, uma das maiores preocupações dos debates internacionais, tendo em vista os efeitos do desmatamento das florestas para aquecimento global. Para dar suporte a lei também foram criados o Serviço Florestal Brasileiro, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e o Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio), vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (IBAMA).** Enquanto Ibama atua nas ações de licenciamento e fiscalização, o ICMBio passou a responder pelo gerenciamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (MOURA, 2016). O instituto também fomenta e executa programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade.

Nessa linha de ação, foi criada a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (2009), a qual oficializa o compromisso do Brasil junto à Convenção-Quadro, sobre Mudança do Clima e redução de emissões de gases de efeito estufa. Ademais, foi instituída a Lei do Saneamento Básico (2007), que estabelece as diretrizes nacionais para este serviço, englobando o abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos. E ainda, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010), que cria um conjunto de instrumentos para apoiar a reutilização desse tipo de resíduo, o destino adequados dos mesmos e compartilha a responsabilidade com os geradores de resíduos (MOURA, 2016).

Na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio+20, realizada no Rio de Janeiro (2012), com a participação de representantes de 190 países. O objetivo foi dar continuidade a agenda social e ao desafio da sustentabilidade, mas ficou visível a falta de alinhamento entre o discurso dos governos e os compromissos por eles assumidos (SCHEEFFER, 2012). Os países menos desenvolvidos reivindicaram o seu direito a poluir, enquanto os mais desenvolvidos não assumissem a dívida por terem poluído tanto há tanto tempo, os Estados Unidos, principal país poluidor, recusou-se a assumir qualquer compromisso para reduzir as emissões que causam o aquecimento global. Nesse sentido, embora importante, as ações sobre a sustentabilidade continuam sendo um campo em aberto e em permanente disputa.

No Brasil, em 2012, é aprovado o **Novo Código Florestal**, revogando o anterior, de 1965. O Novo **Código Florestal** dispõe sobre a preservação da vegetação nativa e determina a responsabilidade do proprietário em respeitar Áreas de Preservação Permanente (APP) e preservar Áreas de Reserva Legal (RL). Mas, o Novo Código também levanta pontos polêmicos, anistia de multas aqueles produtores que desmataram até 2008, quem desmatou depois continua



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

tendo que recompor a vegetação suprimida. Para cumprir com a nova legislação, o Ministério do Meio Ambiente criou, em 2014, o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e o Cadastro Ambiental Rural (CAR) (MOURA, 2016). Esses instrumentos permitem um registro público eletrônico obrigatório para todos os imóveis do país, integrando as informações ambientais das propriedades rurais, formando uma base de dados para controle, monitoramento, planejamento e combate ao desmatamento.

Por fim, é preciso registrar o debate em torno da Política de pagamento por Serviços Ambientais, a qual está em discussão no Congresso Nacional desde de 2015. Embora já existam algumas ações, com maior destaque para a região amazônica, como o Bolsa Floresta e Bolsa Verde, e em menor medidas programas estaduais em alguns estados das regiões sul, sudeste, nordeste e centro-oeste, os quais se direcionam a preservação de florestas e recursos hídricos. A política em nível nacional ainda não foi efetivada, a qual tem por objetivo o pagamento de determinado valor para aqueles que preservarem/conservarem recursos ambientais, como nascentes de água e florestas nativas, tendo em vista a sustentabilidade ambiental.

## Avanços e desafios da governança ambiental

Com base no breve histórico da política ambiental no Brasil, apresenta-se aqui alguns avanços e os muitos desafios que o país possui na caminhada ambiental. Aborda-se, na sequência, o cenário atual do desmatamento das florestas, das barragens de minérios e dos agrotóxicos utilizados na agricultura.

Constata-se que nas últimas décadas, especialmente após a Rio – 92, alguns ocorreram alguns progressos em relação a construção e a concepção da política ambiental. Algumas das ações construídas em relação as questões ambientais estão relacionados as legislações ambientais, ao exercício de instrumentos que atendem as práticas democráticas e de descentralização. De fato, existem vários conselhos ambientais, organizações não governamentais (ONGs), instituições, atores e políticas públicas nos níveis municipal, estadual e federal.

No entanto, como ficou exposto na sessão anterior, observa-se que a capacidade de resposta aos problemas ambientais no país está assentada sobre uma estrutura institucional de governança complexa, onde a política ambiental possui várias e relevantes legislações, mas que atuam de forma descentralizada com diversos entes federativos que não são articulados para a implementação das políticas ambientais. Tal fato traz a reflexão de que ações nesse sentido são criadas de forma paulatina, não resolvendo as problemáticas, como a degradação e a poluição dos recursos naturais, o alto consumo de agrotóxicos, as quais transcendem fronteiras políticas (BORGES, REZENDE; PEREIRA, 2019).

Assim, tem sido enfrentadas dificuldades em diversos fatores, entre eles a inexistência de um processo de investimento, fiscalização, planejamento e controle, que ocorra de forma integrada e eficiente, entre a estrutura dos governos federal, estaduais e municipais para assumirem as responsabilidades regulamentadas na legislação ambiental, gerando obstáculos para a implementação da PNMA (MOURA, 2016). A falta de articulação entre os diferentes poderes também gera conflitos com a sociedade, quando se busca fiscalizar e se fazer cumprir a



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

legislação ambiental ou quando são aplicados instrumentos punitivos para preservar o meio ambiente, os quais muitas das vezes, são colocados para a opinião pública, de forma contrária ao crescimento econômico.

Nesse sentido, se faz relevante refletir que a governança ambiental no país, deve envolver, além das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento, implementação e fiscalização das políticas públicas ambientais. Para tal, a interação e o diálogo entre diversos órgãos governamentais é essencial, além de que é necessário uma abordagem teórico, metodológica e de ações práticas que estejam alinhadas entre os diversos setores da econômica do país, industrial, agronegócio e ambiental.

A construção dessa perspectiva ambiental no país, integrada aos demais setores da economia ainda não aconteceu, fato que tem impactado de forma desastrosas os recursos ambientais. E ainda, vale destacar que o Brasil tem um perfil de destaque no cenário internacional, por ser um grande detentor de riquezas naturais (provavelmente a maior riqueza natural do planeta). Um dos destaques do país é a floresta amazônica, qual gera é alvo de interesses internacionais e de diversos conflitos (ABRAMOVAY, 2019).

O Brasil tem sido cobrando, mais a nível internacional, do que a nível nacional, sobre o ampliação do desmatamento da Amazônia Legal, não conseguindo cumprir de forma adequada as Leis de Gestão de Florestas, do Código Florestal e nem das Unidades de Conservação, tendo em vista a preservação das florestas e dos povos tradicionais, e nem mesmo a tão mencionada Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, com o objetivo de reduzir as emissões de gases de efeito estufa (ABRAMOVAY, 2019).

E ainda, é importante refletir sobre o fato de que, quando o país organiza sua agenda ambiental interna apenas em função das agendas internacionais, temas significativos no âmbito nacional, como as questões hídrica, de saneamento básico, da construção de barragens e o alto consumo de agrotóxicos na agricultura parecem ficar em segundo plano (MOURA, 2016). Mas essas questões geram impactos ambientais e sociais, que muitas vezes estão aliados a problemas de saúde pública, atingindo especialmente a população mais vulnerável. Vários exemplos nesse sentido estão refletidos no Brasil, como pode ser analisado na sequência.

## A [IN] SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NA ATUAL CONJUNTURA

Alguns autores tem se debruçado sobre a questão dos conflitos, impactos e desafios ocasionados pelo cenário de [in]sustentabilidade socioambiental, pelo qual perpassa a sociedade na atualidade. Martinez-Alier (2019) vem coordenando um mapeamento dos principais conflitos ambientais na atualidade, no qual o Brasil aparece como um dos países com maior impacto ambiental no mundo.

A afirmação do autor tem como base os efeitos trágicos do rompimento das barragens de minérios em Minas Gerais, nos municípios de Mariana (2015) e Brumadinho (2019), causando prejuízos sociais, ambientais e econômicos para a região. Onde uma série de equívocos



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ocorreram, dentre eles a falha na fiscalização de órgãos ambientais e o questionamento sobre o cumprimento das legislações em relação ao licenciamento ambiental de barragens.

Em decorrência do **vazamento da lama tóxica, gerada pelos** rejeitos das barragens que produziam minério de ferro, as tragédias culminaram na morte de trabalhadores, famílias desabrigadas, no assoreamento de rios e riachos, na morte de milhares de peixes e de outras espécies de animais e vegetais, afetou todo um ecossistema, comprometeu a biodiversidade local-regional, além do sustento e alimentação de pequenos agricultores, pescadores e de povos indígenas.

Outro projeto brasileiro que consta no estudo de Martinez-Alier (2019), é a construção da barragem hidrelétrica de Belo Monte, município de Altamira, no Pará. A hidrelétrica será a terceira maior do mundo e deve abastecer a energia elétrica para as operações de mineração da Empresa Vale. Nesse sentido se instala o conflito, que tem por base os interesses econômicos da empresa e do governo brasileiro, em contraponto a importância socioambiental do território e da floresta para as comunidades que nele habitam.

Segundo Fleury (2014), a construção da hidrelétrica, que começou suas obras em 2011, já foi alvo de vários conflitos, ações no judiciário, solicitações de suspensão imediata da obra pela Comissão de Direitos Humanos dos Estados Americanos, paralisações de estradas e de canteiros de obras devido a ocupações realizadas por indígenas, greves de trabalhadores e protestos de pequenos agricultores e ribeirinhos.

Embora esses eventos sejam recentes, os conflitos em torno da construção de barragens tem uma história longa no Brasil. Começou a ganhar destaque na década de 1970, quando agricultores da região sul do país se mobilizaram contra a construção de usinas hidrelétricas na região do Alto Uruguai, nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A mobilização protestava contra as desapropriações das famílias de agricultores que vinham ocorrendo, em função das obras das hidrelétricas, foi nesse período que surgiu o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). As reivindicações do MAB incluíam a criação de uma política nacional de direitos dos atingidos por barragens. O movimento defende a formação de um fundo de auxílio, para reparar os prejuízos das pessoas afetadas pela construção de barragens no país.

Ao analisar esse cenário a luz da teoria, os três cenários descritos aqui, configuram-se em conflitos socioambientais nas palavras de Acserald (2005). O autor destaca que, esse tipo de conflito ocorre quando existem disputas por “unidades territoriais compartilhadas”, envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação e uso dos recursos naturais. Assim, os conflitos podem derivar da disputa pela apropriação de uma mesma base de recursos ou de bases distintas mas interconectadas por interações ecossistêmicas.

Em uma análise mais prática, Borges, Rezende e Pereira (2019), observam que o cenário desenhado no Brasil culmina na necessidade de uma gestão ambiental para a governança territorial, com políticas de preservação ambiental, incluindo-se as ações de redução de riscos, métodos de prevenção socioambiental e a segurança para a população local. As ações devem ocorrer a partir de uma ação conjunta entre gestores locais e da sociedade civil, dos órgãos e agências de fiscalização e gestão ambiental dos governos estaduais e federal.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O desmatamento das florestas naturais é outro problema ambiental que tem sido registrado em todo o mundo, mas tem se intensificado no Brasil nos últimos anos, tal fato ocorre como resultado de incêndios, de exploração madeireira e para liberar áreas de terra para urbanização, atividades de mineração e agropecuária.

Na análise de Moura (2016), desde a década de 1970, o Brasil tem registrado altas taxas de desmatamento em praticamente todos os biomas e regiões do país. Essas ações trazem como consequência, a perda de biodiversidade natural e contribuem para o aquecimento global, principalmente através das queimadas, ao emitir gases que contribuem para acelerar o processo do efeito estufa.

Segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) (2019), o desmatamento aumentou consideravelmente na década de 1990 e voltou a registrar números recordes entre 2018/2019/2020, especialmente no Pantanal, no Cerrado e na Amazônia. O desmatamento contribui para o aquecimento global, principalmente através das queimadas, que emitem gases que contribuem para acelerar o efeito estufa. Nos últimos anos as tentativas de fiscalização de órgãos como IBAMA E ICMBIO tem sofrido repressões políticas, com perdas de autonomia de técnicos e fiscais ambientais, agravadas pela flexibilização e redução das multas por crimes ambientais. Além disso, tais fatos acabam por favorecer a grilagem de terras na Amazônia Legal.

Nesse ínterim, as questões ambientais tem provocado conflitos entre povos tradicionais, madeireiros e grileiros, especialmente na Amazônia, tendo em vista que as áreas atingidas pelo desmatamento e pelas queimadas estão avançando sobre as reservas indígenas. Esse contexto coloca em evidencia uma controvérsia acentuada sobre o crescimento econômico e a proteção ambiental, onde a ampliação das áreas protegidas não foi acompanhada de políticas públicas que garantissem sua integridade e, portanto, dos serviços ecossistêmicos que justificam sua proteção (ABRAMOVAY, 2019). Mas, a proteção da floresta e dos povos que a habitam é fundamental para a sustentabilidade do ecossistema e o extrativismo pode ser realizado de forma sustentável, gerando rendimento econômico para a região. Além disso, as legislação de proteção as Unidades de Conservação e a das florestas não se efetiva na prática.

O uso de agrotóxicos também está na pauta dos principais problemas ambientais do país. Estes produtos fazem parte do conjunto de tecnologias associadas ao processo de modernização da agricultura, que ocorreu a partir da década de 1960 no Brasil, a partir daí, o uso e a liberação de novos produtos tem crescido. Segundo o Censo Agropecuário de 2017, a utilização desses produtos aumentou em 20% nos últimos 11 anos (IBGE, 2019), fato que coloca o país como maior consumidor mundial de agrotóxicos, desde 2008.

No Rio Grande do Sul, por exemplo, 70% dos agricultores declararam utilizar agrotóxicos nas suas lavouras (IBGE, 2019). Os agricultores familiares constituem um grupo populacional altamente vulnerável aos riscos causados pelo uso de agrotóxicos, uma vez que frequentemente se expõem a estas substâncias (LEITE e TORRES, 2008; PIGNATI; MACHADO; CABRAL, 2007). Isto porque, nas pequenas propriedades, a aplicação de agrotóxicos é feita manualmente, o que requer um contato com estes produtos, inobstante a carência de treinamentos direcionados aos trabalhadores rurais que desempenham tal atividade (PINHEIRO e ADISSI, 2007). Ademais,



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ao levar em conta o aumento nos níveis de produtividade e a consequente maximização do lucro advindo do uso destes insumos, os usuários muitas vezes acabam por desconsiderar os riscos ao meio ambiente e à saúde humana que decorrem deste modo de produção (PINHEIRO e ADISSI, 2007; LEITE e TORRES, 2008).

Em 2016, o estado era o 6º no ranking de maior consumidor do país, mas era o estado com maior registro de morte de abelhas em épocas de pulverização de agrotóxicos, o que configura um dos desequilíbrios biológico que esses produtos podem causar na natureza. Lembrando que as abelhas são as principais polinizadores da maior parte dos ecossistemas (LOPES; ALBUQUERQUE, 2019). Isto porque muitos agrotóxicos possuem lenta degradação, portanto, persistem e acumulam-se no ambiente.

Desta forma, o uso intensivo destes produtos na agricultura acarreta prejuízos ambientais, tais como desequilíbrios ecológicos, diminuição da biodiversidade, contaminação do solo e dos mananciais hídricos (PERES e MOREIRA, 2007; PIGNATI; MACHADO; CABRAL, 2007; SOUTO et al., 2011). Outrossim, a baixa taxa de degradação dos agrotóxicos no meio ambiente também consiste em uma ameaça à saúde humana, pois neste processo são produzidos metabólitos que podem ser ainda mais tóxicos que os produtos originais (GRÜTZMACHER et al., 2008), desrespeitando o Código Florestal.

A utilização desses produtos pode continuar aumentando, tendo em vista o crescimento no número de agrotóxicos que vem sendo liberados no país nos últimos anos. Somente em 2019, o Ministério da Agricultura Agropecuária e Abastecimento (MAPA), liberou 474 novos produtos, sendo 26 inéditos e 448 baseados em princípios ativos ou produtos já existentes, destes, somente 40 são defensivos biológicos e orgânicos. Analisando esse cenário, Lopes e Albuquerque (2019) destacam que, além da relativa frouxidão, que marca os processos de liberação de produtos proibidos em outros países, a grande fragilidade está na fiscalização e nas medidas adotadas para que as legislações sejam cumpridas.

A omissão dos órgãos de fiscalização e a “força política do agronegócio” restringem a eficácia de sua atuação no que diz respeito ao controle dos riscos do uso de agrotóxicos. Ou seja, na prática, as normas legais, apesar de limitarem a utilização de agrotóxicos, restam inoperantes, haja vista que não há um controle efetivo de monitoramento em relação à comercialização, distribuição e aplicação destes produtos (LOPES E ALBUQUERQUE, 2019). Ademais, é preciso conjecturar que a liberação de novos produtos beneficia o mercado e as empresas estrangeiras que atuam na produção dos mesmos.

Embora os impactos e conflitos ambientais não sejam novos no país, ao analisar essas três questões complexas: desmatamento das florestas, uso de agrotóxicos e rompimento das barragens, o país parece estar caminhando na contramão dos objetivos traçados em nível internacional para atingir a sustentabilidade. Os fatos, assim como os estudos, tem comprovado a expansão dos conflitos e dos impactos ambientais na sociedade atual. Esse cenário vivenciado no país gera incertezas ambientais, sociais e econômicas, atingindo a toda uma sociedade, especialmente os mais vulneráveis, como agricultores familiares e comunidades tradicionais.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para cumprir com o objetivo do texto, buscou-se compreender os principais conflitos e impactos ambientais que estão ocorrendo no Brasil na atualidade e se os instrumentos de governança ambiental tem sido aplicados de forma adequada para corrigir os mesmos. A trajetória percorrida pela política e pela legislação ambiental federal no país indica que ocorreram evidentes avanços em nível teórico, ou seja, na construção de instrumentos, tanto no que se refere à estruturação institucional, quanto no estabelecimento de importantes marcos legais. Mas, não há dúvidas de que permanecem grandes desafios a serem superados no que se refere ao aperfeiçoamento das funções da governança ambiental e da aplicação de seus princípios, os quais, em seu conjunto, contribuem para o aumento da capacidade de resposta do Estado aos problemas ambientais.

O país necessita de uma estrutura de governança ambiental mais eficaz e menos fragmentada, é preciso apoiar, capacitar e melhor estruturar órgãos ambientais nos níveis estadual e municipal, para que estejam em conexão com as políticas federais. As dimensões planejamento e avaliação ainda são frágeis na área ambiental. São urgentes maiores investimentos no estabelecimento de planos de médio a longo prazos, com objetivos e metas embasados na identificação de áreas estratégicas a serem enfocadas. Estas áreas prioritárias de atuação deveriam considerar não apenas os aspectos ecológicos, mas também o impacto dos problemas ambientais na esfera social – número de pessoas afetadas, efeitos sobre a saúde humana e custos sobre a produtividade e o crescimento econômico.

Ademais, se faz necessária a participação da sociedade civil, uma maior consciência ambiental tendo em vista os conflitos e os amplos desafios que o cenário ambiental tem ocasionado historicamente, mas que parecem estarem acentuados na atualidade. Essa análise tem por base o amplo desatamento da Amazônia Legal, os catastróficos efeitos do rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho e o alto consumo de agrotóxicos, que coloca o país como principal consumidor mundial de produtos químicos no campo. São três questões ambientais complexas, que envolve uma “des”governança socioambiental no país, além de influências de um mercado externo e pouco ou superficial debate social, tendo em vista os amplos impactos destas tragédias ambientais anunciadas e que continuam em curso.

Portanto, entre teoria e prática na questão ambiental brasileira, que envolve política e governança, ainda existe um longo caminho a ser percorrido. Enquanto esse caminho não é vencido os fatos citados aqui comprovam a [in] sustentabilidade ambiental que vive o Brasil, mesmo sendo um país com uma legislação ambiental tão robusta. Enfim, o debate sobre estas questões incide sobre objetos complexos, em torno dos quais são enfrentados interesses contraditórios e tem se desenvolvido controvérsias científicas, políticas e econômicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **A Amazônia precisa de uma economia do conhecimento da natureza.** USP. São Paulo, 2019. Disponível em: [http://www.oamanhae hoje.com.br/assets/pdf/Relatorio\\_a\\_Amaz%C3%B4nia\\_precisa\\_de\\_uma\\_economia.pdf](http://www.oamanhae hoje.com.br/assets/pdf/Relatorio_a_Amaz%C3%B4nia_precisa_de_uma_economia.pdf)>. Acesso: 18 de jun.2020.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ACSERALD, H. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2004. Disponível em: <<https://docero.com.br/doc/5v1s>>. Acesso: 18 de jun.2020.

BORGES, L.A.C.; REZENDE, J.L.P.; PEREIRA, J.A.A. Evolução da Legislação Ambiental no Brasil. In: **Revista em Agronegócios e Meio Ambiente**, v.2, n.3, p. 447-466, set./dez. 2019. Disponível em: <[periodicos.unicesumar.edu.br > index.php > rama > article > download](http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/rama/article/download)>. Acesso: 18 de jun.2020.

FLEURY, L. C. Disputas cosmopolíticas e conflito ambiental na Amazônia brasileira, a partir da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. In: **Anais da Reunião de Antropologia da Ciência e Tecnologia**, 2014. Disponível em: <<https://ocs.ige.unicamp.br/ojs/react/article/view/1192/646>>. Acesso: 20 de jul. 2020.

GANEM, R. S. (Org.). **Legislação brasileira sobre meio ambiente**. Brasília: 2013.

GRÜTZMACHER, D. D. et al. Monitoramento de agrotóxicos em dois mananciais hídricos no sul do Brasil. **Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental**, Campina Grande, v. 12, n. 6, p. 632-637, mai. 2008. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S141543662008000600010&lang=en](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141543662008000600010&lang=en)>. Acesso: 20 de jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA–IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73096>>. Acesso: 20 de jul. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS– INPE. **Monitoramento do Território: Florestas**. Disponível em: <<http://www.inpe.br/faq/index.php?pai=6>>. 2019.

LEITE, K.C.; TORRES, M.B.R.; O uso de agrotóxicos pelos trabalhadores rurais do Assentamento Catingueira Baraúna-RN. **Revista Verde**, Mossoró – RN, v.3, n.4, p. 06-28 de out/dez. 2008. Disponível em: <https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RVADS/article/view/121>. Acesso: 22 de jul. 2020.

LOPES, C. V.; ALBUQUERQUE, G. S. C. Agrotóxicos e seus impactos na saúde humana e ambiental: uma revisão sistemática. In: **Saúde em Debate**: 2018, vol.42, n.117, pp.518-534. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-11042018000200518&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-11042018000200518&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso: 15 de jun. 2020.

MARTINEZ-ALIER, J. **Existe um movimento global de justiça ambiental**, 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/o-movimento-global-de-justica-ambiental-e-o-ejatlaz>. Acesso: 30 de jun. 2020.

MOURA, A. M. M. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

PERES, F; MOREIRA, J. C. Saúde e ambiente e sua relação com o consumo de agrotóxicos em um polo agrícola do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, 2007. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/csp/v23s4](http://www.scielo.br/pdf/csp/v23s4)>. Acesso: 12 de jul. 2020.

PIGNATI, W.A.; MACHADO, J.M.H.; CABRAL, J.F. Acidente rural ampliado: o caso das “chuvas” de agrotóxicos sobre a cidade de Lucas do Rio Verde – MT. **Ciência e Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 12 n. 1, p. 105-114, jan./mar. 2007. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo](http://www.scielo.br/scielo)>. Acesso: 12 de jul. 2020.

PINHEIRO, F. A.; ADISSI, P. J. Impactos socioambientais de segurança do alimento na gestão da produção integrada de uvas finas de mesa. **Sistema & gestão**, v. 2, n. 2, p. 119-140, ago. 2007.

SCHEEFFER, F. Desenvolvimento sustentável e modernidade: uma incompatibilidade anunciada. In: **Encontro de Economia Catarinense: Inovação e Desenvolvimento**, 6, 2012, Joinville. Artigos completos. Joinville: UNIVILLE, 2012. Disponível em: <<http://www.apec.unesc.net/VIEEC/sexoestematicas/Tema1Desenvolvimento%20Meio%20Ambiente/Artigo-3-Autoria.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

SOUTO, R.A. et al. Análise da viabilidade ambiental de práticas agroecológicas adotadas por agricultores familiares do município de Lagoa Seca, Paraíba. **Engenharia Ambiental**, Espírito Santo do Pinhal, v.8, n.3, p. 099-115, jul./set. 2011. Disponível: <[ferramentas.unipinhal.edu.br/engenhariaambiental/include/getdoc](http://ferramentas.unipinhal.edu.br/engenhariaambiental/include/getdoc)>. Acesso: 22 de jun. 2020.

SOUZA, A. C. A. A evolução da política ambiental no Brasil do Século XX. **Revista de Ciência Política**, n. 26, n. p., 2008. Disponível em: <[www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana\\_sousa\\_26](http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26)>. Acesso em: 30 jul. 2020.



OBSERVADR





ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

**O TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: UM OLHAR SOBRE  
A AGENDA 2030 DA ONU E A BUSCA PELO TRABALHO DECENTE NO RIO  
GRANDE DO SUL**

**SLAVE LABOR IN CONTEMPORARY BRAZIL: A LOOK AT THE UN 2030  
AGENDA AND THE SEARCH FOR DECENT WORK IN RIO GRANDE DO SUL**

Francieli BOITO<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente estudo tem como objetivo, analisar a aplicabilidade da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) no Estado do Rio Grande do Sul. Especificamente, pretende-se apresentar dados históricos sobre a escravidão no Estado; contextualizar a Agenda 2030 da ONU dando ênfase ao seu oitavo objetivo; investigar as ações realizadas pelo Estado para a implementação da Agenda na busca pelo trabalho decente. A metodologia utilizada para esse estudo consiste no método dedutivo de caráter qualitativo. A técnica de pesquisa utilizada é a bibliográfica. Conclui-se, que no Estado do Rio Grande do Sul há muito a se fazer para que a Agenda 2030 possa trazer resultados positivos.

**Palavras-chave:** Trabalho escravo. Agenda 2030. Trabalho decente. Rio Grande do Sul.

**Abstract:** This study aims to analyze the applicability of the 2030 Agenda of the United Nations (UN) in the State of Rio Grande do Sul. Specifically, it is intended to present historical data on slavery in the State; contextualizing the UN Agenda 2030 undermines its eighth objective; investigate the actions taken by the State to implement the Agenda in the search for decent work. The methodology used for this study consists of the qualitative deductive method. The research technique used is bibliographic. It is concluded that in the State of Rio Grande do Sul there is much to be done so that Agenda 2030 can bring positive results.

**Keywords:** Slavery. Agenda 2030. Decent work. Rio Grande do Sul.

## INTRODUÇÃO

<sup>1</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Bolsista Prospec/Capes. Integrante do grupo de pesquisa em relações internacionais direito e poder da Unochapecó. [francieliiboito@mx2.unisc.br](mailto:francieliiboito@mx2.unisc.br).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Muitos foram os debates sobre o trabalho escravo no Brasil, para alguns já superado, para outros, em evidência, de maneira “moderna”. Décadas se passaram e o trabalho escravo continua sendo destaque nos noticiários, um passado para ser lembrado somente nos livros de história, torna-se evidente nos dias atuais.

Conforme Relatório de Índice Global da Escravidão (*The Global Slavery Index*) publicado pela fundação *Walk Free* em 2018, cerca de 40,3 milhões de pessoas em todo o mundo foram submetidas a atividades análogas à escravidão em 2016. De acordo com o Relatório, no Brasil são quase 370 mil pessoas nesta situação (WFF, 2018, p. 76).

Punições, assim como, ações globais são promovidas para minimizar esses números. Nessas diversas ações estão Agenda 2030 da ONU, e seus 17 objetivos, elaborada em 2012 com o intuito de promover e contemplar as dimensões do desenvolvimento sustentável, intitulada “Transformando Nosso Mundo” foi assinada por 193 países. Entres os objetivos propostos está a promoção do trabalho decente.

Diante disso, traça-se a seguinte questão a ser problematizada neste trabalho: A Agenda 2030 da ONU e seu oitavo objetivo estão sendo promovidos no Estado do Rio Grande do Sul?

O objetivo geral do estudo é analisar a aplicabilidade da Agenda 2030 da ONU no Estado do Rio Grande do Sul. São objetivos específicos: realizar um levantamento histórico sobre a escravidão/ trabalho escravo no Estado do Rio Grande do Sul; contextualizar a Agenda 2030 da ONU dando ênfase ao seu oitavo objetivo; por fim, investigar as ações realizadas pelo Estado para a implementação da Agenda na busca pelo trabalho decente.

Para tanto, o trabalho encontra-se estruturado em três tópicos. O primeiro versa sobre o trabalho escravo no Rio Grande do Sul. Aborda-se historicamente a formação do escravo e da sociedade escravista no Estado. O segundo tópico destina-se a apresentação da Agenda 2030 da ONU, seus objetivos, suas metas, destacando-se o ODS 8 “Trabalho decente e crescimento econômico”; No terceiro tópico realça-se como o Estado tem cumprido com os objetivos da Agenda e se suas ações são viáveis para resolver os impasses diante da promoção do trabalho decente.

Para o alcance dos objetivos propostos, utiliza-se como procedimentos metodológicos, método dedutivo, de caráter qualitativo. Quanto aos procedimentos técnicos, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental.

## O TRABALHO ESCRAVO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A escravidão teve características econômicas a partir da antiguidade, quando a sociedade estava baseada no trabalho forçado, e os escravos, segundo Karl Marx, eram tidos como “a máquina do mundo antigo”, que teve papel importante na economia e influenciou o desenvolvimento capitalista em todo o mundo (VIEIRA NINA, 2010, p. 59).

Legalmente o escravo era somente uma mercadoria, que poderia ser adquirida por captura ou



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

compra: propiciando a quem adquirisse-os, o direito de vender, penhorar, dar ou trocar por outra mercadoria ou direito, sem que o escravo envolto na transação pudesse expressar ou exercer qualquer opinião (VIEIRA NINA, 2010, p. 39).

Os escravos por sua vez “[...] nada possuíam, tudo sofriam. Sua menor falta era castigada com o açoite, com os ferros, com o troco. Não muitas vezes, felizmente, eram eles marcados com letras, como animais [...]” (NABUCO, 1999, p. 32). Além disso, o trabalho, a senzala, o tronco, o chicote, o sol nas costas, doenças sem curativo, justiça sumária do senhor, eram a partilha do escravo. “[...] a negra carregava-se de filhos, dos quais só era mãe por lhes ter dado á luz” (NABUCO, 1999, p. 32-33).

Estima-se que no Brasil, entre os anos de 1502 e 1860, cerca de 9 milhões e meio de africanos foram transportados para as Américas, destacando o país como maior importador de homens pretos (MATTOSSO, 2003, p.19).

A escravidão, no entanto, constituía-se numa das principais fontes de arrecadação de tributos. A taxação sobre o comércio de cativos era uma das fontes de sustentação da economia. Como eram comuns as tentativas de burlar as regras, logo surgiu a escravidão ilegal dentro da legalidade, o que gerou o crescimento do contrabando de escravos, cujo objetivo era o não recolhimento do imposto de saída ou de chegada (VIEIRA NINA, 2010, p. 60).

Na tabela a seguir, ilustra-se o número de importação e exportação de escravos na década de 1840:

**Tabela 1-** Importação e exportação de escravos de 1840-1847 no Brasil

Datas	Exportações	Perdas	Aprisionamentos	Importações
1840	64.114	16.068	3.616	44.420
1841	45.097	11.274	5.966	27.857
1842	28.400	7.100	3.950	17.350
1843	55.062	18.765	2.797	33.500
1844	54.102	13.525	4.577	36.000
1845	36.758	9.189	3.519	24.050
1846	76.117	19.029	2.788	54.300
1847	84.356	21.500	3.967	58.889
<b>Somas dos anos</b>	<b>444.006</b>	<b>116.450</b>	<b>31.180</b>	<b>296.376</b>

(NABUCO, 1999, p. 69).

Tratando-se de valores, várias características eram observadas para a compra e venda de escravos: um negro “barbudo” entre 25 e 30 anos – 18 mil réis; uma “molecona”, de 12 mil a 16 mil réis. O sexo dos escravos era um elemento a não ser desprezado, sendo que homem negro era vendido por um valor superior ao das mulheres negras (MATTOSSO, 2003, p. 84).

Muitos desses escravos foram importados para o Estado Rio Grande do Sul, onde eram utilizados em escala restrita na economia das vilas fortificadas e nos currais que retinham o gado preado e na indústria de charque. A maior parte do resultado da produção do trabalho



escravo, quando comparada com a dos trabalhadores livres, destinava-se ao trabalho necessário, ou a ressarcir o empate inicial de capital (CARDOSO, 2003, p. 56-226).

Abaixo apresenta-se uma tabela com a população existente no Estado do Rio Grande do Sul em comparação com o número de escravos na década de 1800.

**Tabela 2-** População do Rio Grande do Sul nos anos de 1800

Ano	Total	Escravos	Libertos
1814 (a)	70.656	20.611	5.399
1858 (b)	282.547	70.880	5.413
1860 (c)	309.476	76.109	
1861	344.227	77.588	
1862	276.446	75.721	
1863	392.725	77.419	
1872 (d)	434.813	67.791	

(a) Censo existente em apêndice no “Quadro Estatístico e Geográfico de Eleutherio de Camargo.

(b) Segundo relatório apresentado à Assembleia Provincial de São Pedro do Rio Grande do Sul na 2ª sessão da 8ª legislatura pelo conselheiro Joaquim Antão Fernandes Leão.

(c) Os dados de 1860 a 1863 estão no relatório apresentado pelo presidente da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul, de Esperidião Eloy de Barros Pimentel, na 1ª sessão da 11ª legislatura da Assembleia Provincial.

(d) Conforme o Censo geral de 1872.

Mas foi no dia 13 de maio de 1888 que deu-se o fim. Enfim, a abolição da escravatura. A escravidão por sua vez, foi abolida não pelo esforço desesperado dos escravos, mas pela vontade esclarecida do senhor; não gradual e lentamente, por meio dessas transformações sucessivas que, passando pela servidão da gleba conduziram insensivelmente a liberdade; não por modificações sucessivas nos costumes e nas crenças, mas de uma vez por todas. Em um instante, quase um milhão de homens passaram da absoluta servidão á total independência ou, melhor dizendo, da morte á vida (TOCQUEVILLE, 1994, p.78).

No Rio Grande diziam seus governantes já ter sido abolida em 1836. Mais ainda, o Estado encontrava-se em pleno desenvolvimento não dependendo do braço escravo. Afirmavam os republicanos: “o Rio Grande não precisa fazer escravos para viver e progredir. A sua indústria agrícola desenvolve-se rapidamente, servindo-se do trabalho livre; não é o braço escravo que lhe serve de instrumento” (CARDOSO, 2003, p.256).

Apresentado um breve histórico a ser aprofundado posteriormente sobre como se deu o trabalho escravo no Rio Grande do Sul, no item seguinte apresenta-se a Agenda 2030 como medida para o combate do trabalho escravo.

### A agenda 2030 da ONU e o trabalho decente

Na forma de Resolução da Assembleia Geral, e sob o número 70, a Agenda 2030, foi lançada em 25 de novembro de 2015, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Sustentável.

Sachs (2012, p. 2208) já advertia que, diferentemente dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) destinados, principalmente, aos países pobres, cabendo aos ricos acrescentar sua solidariedade e assistência por meio de financiamento e tecnologia –, os ODS teriam uma abordagem diferenciada, eludindo todo o planeta. Confirmando essa suposição, a Agenda afirma, em várias passagens, a natureza global e universalmente aplicável dos ODS, que pretendem “não deixar ninguém para trás”, sem, no entanto, desrespeitar os níveis de desenvolvimento, as políticas e as prioridades nacionais (LAVALL, 2018, p. 68).

Os objetivos do desenvolvimento sustentável propostos pela Agenda, envolvem quatro sistemas de interação complexos. Trata-se, de uma economia global que abrange todas as partes do mundo; enfoca as interações sociais das redes de confiança, ética, desigualdade e apoio social nas comunidades (incluindo novas comunidades globais online tornadas possíveis por revoluções nas tecnologias de informação e comunicação); analisa as mudanças em sistemas terrestres complexos, como clima e ecossistemas; e estuda os problemas de governança, incluindo o desempenho de governos e empresas. (SACHS, 2017, p. 8).

Conforme está previsto na Agenda, o trabalho decente é mencionado expressamente no oitavo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável: “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos” (ONU, 2015, p. 26). De acordo com Lavall (2018, p. 70) “Essa previsão generalista permite fazer uma primeira observação: no tocante ao posicionamento estratégico do ‘trabalho decente’, não nos parece fruto do acaso a sua aproximação com o tema do crescimento econômico”. Ainda para a autora, ao passo em que se admite a necessidade de crescimento, um crescimento qualificado, diga-se de passagem, o trabalho decente aparece enquanto limitador desse processo, no sentido de que o progresso é desejável, mas não a qualquer custo, respeitando-se, em primeiro lugar, as pessoas, que, não é demais lembrar, são definidas como uma das prioridades da Agenda (LAVALL, 2018, p. 70).

Assim sendo, cabe para fins de debate e aprofundamento da pesquisa em questão a meta 8.7 estabelecida na Agenda 2030 que prevê a necessidade de “[...] erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo o recrutamento de crianças-soldado, e até 2025 acabar com trabalho infantil em todas as suas formas” (ONU, 2015, p. 30).

No entanto, para Lavall (2018, p. 71) essa meta é aquilo que Azevedo Neto (2015, p. 60-65) denominou de dimensão negativa do trabalho decente, isto é, o conjunto elementos cuja não eliminação compromete a decência do trabalho.

Atualmente, trabalho forçado, escravidão moderna e tráfico humano são termos que se relacionam, ainda que não haja total correspondência entre eles. Tanto a escravidão moderna quanto o tráfico humano podem ser entendidos como formas de trabalho forçado, implicando, a primeira, no domínio absoluto de uma pessoa por outra, ou, de um grupo de pessoas por outro, e o segundo, no recrutamento, transporte e acolhimento de pessoas, com o uso da força ou outros meios de coação, para fins de exploração (ILO, 2012, n.p).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

De maneira geral, a Agenda 2030 da ONU trata-se de um projeto civilizatório de grande importância e que merece análises e acompanhamentos minuciosos para a sua total efetivação (OLSSON, SALLES, 2018, p.16).

## A Agenda 2030 da ONU no Rio Grande do Sul

O trabalho escravo não é somente uma violação trabalhista, tampouco se trata daquela escravidão dos períodos colonial e imperial do Brasil. Essa violação de direitos humanos não prende mais o indivíduo a correntes, mas compreende outros mecanismos que acometem a dignidade e a liberdade do trabalhador e o mantém submisso a uma situação extrema de exploração (LAVALL, 2018, p.77).

De acordo com os dados do Ministério do Trabalho e Emprego (TEM), em vinte anos de atuação, equipes móveis e fiscalizações de rotina dos auditores das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego realizaram 2.020 operações, inspecionando 4.303 estabelecimentos e libertando 49.816 pessoas em situação análoga à escravidão. Os dados mostram que entre 1995 e 2015, o número de pessoas em situação de trabalho escravo chegou a 5.999 em 2007, e caiu para 1.111 em 2015. No Rio Grande do Sul, nos últimos 13 anos, 31 operações de resgate de trabalhadores em situação de trabalho escravo foram realizadas, resgatando 321 pessoas (GOTARDO, 2018).

Apesar disso, em pesquisa documental e em sites do governo do Estado, não foi encontrado nenhum direcionamento concreto das ações promovidas pela Agenda 2030 da ONU no Rio Grande do Sul, e principalmente sobre o combate ao trabalho escravo. No entanto, algumas iniciativas e projetos estão sendo elaborados, como: (a) coletivo cidade mais humana; (b) núcleo cultural de apoio a refugiados e imigrantes; (c) zona de informação sustentável de Porto Alegre; (d) ONG internacional *Net Impact*; (e) Agenda de desenvolvimento “Futuro RS”, esta última, é a que mais aborda os objetivos da Agenda, mas, ainda não de maneira pontual (GOTARDO, 2018).

O Estado conta, com a Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo (COETRAE/RS). Foi sugerida pela Procuradoria Geral do Estado (PGE/RS), em minuta de decreto elaborada pela Comissão de Direitos Humanos (CDH/PGE) e entregue à Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos em janeiro de 2012. Em 21 de maio de 2012, o governador Tarso Genro assinou o decreto nº 49.123 instituindo-a. A comissão então elaborou e lançou Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Rio Grande do Sul (PGE/RS, 2017).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão preliminar, entende-se, que o que compete a implementação da Agenda 2030 da ONU no Estado do Rio Grande do Sul, há muito a ser trabalhado, incentivado e pesquisado. Trata-se de um trabalho em conjunto com instituições privadas e governamentais, assim como, atores sociais. Como explica Sachs “alcançar o desenvolvimento sustentável em



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

nosso planeta, lotado, desigual e degradado é o desafio mais importante que a nossa geração enfrenta”<sup>2</sup> (SACHS, 2017, p. 4). Um desafio para grande parte dos estados brasileiros.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. **O trabalho decente como um direito humano**. São Paulo: LTr, 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Capitalismo e escravidão no Brasil meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, 375p.

GOTARDO, Sue. **Trabalho Escravo Contemporâneo no Brasil e no RS**. 2018. Disponível em: < <https://sjcdh.rs.gov.br/trabalho-escravo-contemporaneo-no-brasil-e-no-rs>> Acesso em: 10 mar. 2020.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **Global estimates of modern slavery: forced labour and forced marriage**. Geneva: ILO, 2017. Disponível em:< [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_575499.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_575499.pdf)> Acesso em: 10 mar. 2020.

LAVALL, Tuana P. **O papel do estado-nação frente à efetivação do trabalho decente no âmbito da Agenda 2030 da organização das nações unidas (ONU)**. 2018. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2018.

MATTOSO, Kátia M. de Queirós. **Ser escravo no Brasil**. Tradução James Amado. São Paulo: Brasiliense, 2003, 267p.

NABUCO, Joaquim. **A escravidão**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999, 132p.

NINA VIEIRA, Carlos Homero. **Escravidão ontem e hoje: aspectos jurídicos e econômicos**. Brasília, 2010, 271p.

OLSSON, Giovanni; SALLES, Eduardo Baldissera Carvalho. **Direito humano a qual desenvolvimento?** Uma arqueologia da construção do desenvolvimento sustentável pluridimensional. Material didático, Chapecó, mai. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>> Acesso em: 20 mar. 2020.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO/RS. **Comissão Estadual para Erradicação do**

<sup>2</sup>“Achieving sustainable development on our crowded, unequal, and degraded planet is the most important challenge facing our generation”. (original) [tradução livre].



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Trabalho.** 2017. Disponível em: < <https://estado.rs.gov.br/comissao-estadual-para-erradicacao-do-trabalho-escravo-promove-seminario-em-porto-alegre-em-27-de-novembro>>  
Acesso em: 10 mar. 2020.

SACHS, Jeffrey D. **The Age of Sustainable Development.** New York: Columbia University Press, 2017.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A emancipação dos escravos.** Tradução de Fany Goldfarb Figueira. Campinas/SP: Papyrus, 1994, 139p.

WALK FREE FOUNDATION. **The Global Slavery Index.** 2018. Disponível em: < <https://drive.google.com/file/d/1Y4aCodxSGgsq35M1PtNJDDMfgHANrdvo/view>> Acesso em: 09 mar. 2020.



OBSERVADR





**ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS**

**A PERCEPÇÃO DE FATORES DE SUSTENTABILIDADE: UM ESTUDO EM UMA COOPERATIVA DE CRÉDITO**

**PERCEPTION OF SUSTAINABILITY FACTORS: A STUDY IN A CREDIT COOPERATIVE**

Josiele Maria FÃO<sup>1</sup>, Felipe Cavalheiro ZALUSKI<sup>2</sup>, Ana Paula da Rosa DEZORDI<sup>3</sup>, Diziane Inês de LIMA<sup>4</sup>, Fabiana ZANARDI<sup>5</sup>

**Resumo:** O presente estudo mostra uma ligação entre sustentabilidade e cooperativismo e contribui com a identificação de ações sustentáveis dentro do cooperativismo pois as iniciativas organizacionais, cada vez mais, estão buscando o exercício de um desenvolvimento sustentável e pertinente a resolução dos problemas da sociedade. Foi desenvolvido metodologicamente como pesquisa bibliográfica, quantitativa com aplicada de questionários com perguntas fechadas para identificar a percepção dos colaboradores sobre os elementos voltados a sustentabilidade na cooperativa. A amostra desse estudo compreendeu 85 pesquisados. Com principais resultados, pode-se observar que o fator econômico é o mais percebido pelos colaboradores, enquanto que o viés ambiental precisa ser trabalhado com maior dedicação, pois tende a passar despercebido.

**Palavras-chave:** Fatores sustentabilidade. Cooperativas de crédito.

**Abstract:** The present study shows a link between sustainability and cooperativism and contributes to the identification of sustainable actions within cooperativism as the organizational initiatives are increasingly seeking the pursuit of sustainable and pertinent development to solve society's problems. It was developed methodologically as a bibliographical, quantitative research with questionnaires with closed questions to identify the perception of employees about the elements focused on sustainability in the cooperative. The sample of this study comprised 85 respondents. With main results, it can be observed that the economic factor is the most perceived by employees, while the environmental bias needs to be worked with greater dedication, as it tends to go unnoticed.

**Keywords:** Sustainability factors. Credit unions.

## INTRODUÇÃO

Atualmente as organizações, sejam elas privadas, públicas ou cooperadas, estão em busca de estratégias para manterem-se competitivas e estarem preparadas para enfrentar os desafios dos cenários mercadológicos. Ao longo da história o homem buscou viver em sociedade e de forma

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNIJUÍ. E-mail: [josielefao@gmail.com](mailto:josielefao@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutorando em Administração pela UFSM. E-mail: [felipezaluski@hotmail.com](mailto:felipezaluski@hotmail.com).

<sup>3</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional pela UNIJUÍ. E-mail: [annna.darosa@gmail.com](mailto:annna.darosa@gmail.com).

<sup>4</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNIJUÍ. E-mail: [dizylima@gmail.com](mailto:dizylima@gmail.com).

<sup>5</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNIJUÍ. E-mail: [fab.zan@hotmail.com](mailto:fab.zan@hotmail.com).



OBSERVADR





cooperada, essa atitude aumentou as chances de sobrevivência da espécie. Nos dias de hoje não é diferente, os indivíduos vivem em sociedade, a partir de ações conjuntas, podendo caracterizar herança de antigos costumes mesmo pós modernidade.

Desse modo, surgem as cooperativas, que independente de sua natureza, buscam ações que colaboram com o coletivo e aumentam as chances de sucesso de todos. As cooperativas apresentam-se como uma expressão de natureza empresarial do movimento operário. A vivência das regras de mercado faz parte de sua identidade, porém o significado das atividades neste tipo de organização é mais amplo (NAMORADO, 1993).

Segundo Namorado (1993) no capitalismo moderno as cooperativas surgiram como organizações integradas, associativas, um conjunto de organizações que representaram o início da estruturação do movimento operário. Emergiram em consonância com os sindicatos e com os partidos políticos operários, como uma intervenção traduzida em atividade empresarial.

A partir disso, pode-se dizer que o cooperativismo é um movimento e um modelo socioeconômico capaz de unir desenvolvimento econômico e bem-estar social. Seus fundamentos são: participação democrática, solidariedade, independência e autonomia (SESCOOP, 2014).

O conceito citado tem concordância com o conceito de sustentabilidade, esse onde o desenvolvimento econômico e o bem-estar social aliam-se à preservação dos recursos ambientais e assim propiciam um “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer suas próprias necessidades” (WCED, 1987, p. 42).

Diante disso, percebe-se uma ligação entre sustentabilidade e cooperativismo, apesar de haver poucos estudos que retratem estes temas de forma conjunta. Desse modo pode-se salientar sobre a contribuição deste estudo que objetiva analisar a relação do cooperativismo e sua interface com o tema de sustentabilidade. O estudo contribui com a identificação de ações sustentáveis dentro do cooperativismo pois as iniciativas organizacionais, cada vez mais, estão buscando o exercício de um desenvolvimento sustentável e pertinente a resolução dos problemas da sociedade.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção são apresentados conceitos acerca do cooperativismo, sustentabilidade e a gestão de cooperativas de crédito. A partir desse embasamento teórico é possível um melhor entendimento do tema estudado

### 2.1 COOPERATIVISMO

O sistema cooperativista tem tido destaque devido ao seu crescimento contínuo no país. Ele ainda atua como fator decisivo no combate à exclusão social. Diante disso, esse sistema defende valores como solidariedade, de igualdade de direitos e de deveres, de



OBSERVADR





responsabilidade e de compromisso. Além disso possui uma legislação própria e toda decisão é tomada pelo voto de todos.

Consiste em uma associação de pessoas unidas com o objetivo de cooperar umas com as outras, objetivando resolver problemas econômicos através da solidariedade. É um sistema econômico e social que busca, por meio das cooperativas, a organização e a distribuição de riquezas.

Segundo a Lei de Cooperativa, existente desde 1971 (Lei nº 5.764) e conforme preceitua o Artigo 3º, diferente de outro tipo de empresa uma cooperativa não tem objetivo de lucro: “Celebram contrato de Sociedade Cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens e serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro”. Dessa maneira, é uma empresa da qual são donos os seus associados.

Diferente de outros tipos de empresas, as cooperativas se possuem características próprias como: adesão voluntária, capital social variável, um homem um voto, dependem de um número mínimo de pessoas para sua existência e não de capital, o rateio das sobras e perdas é proporcional à produção de cada cooperado; entre outras especificidades mais que as tornam tão especiais por valorizarem o ser humano e não o capital. A Organização das Cooperativas no Brasil – OCB, possui um banco de dados com informações, enviadas pelas representações estaduais, de número de cooperados, associados e empregados por ramo de atuação da cooperativa.

## 2.2 GESTÃO DE COOPERATIVAS DE CRÉDITO

O cooperativismo, nos seus mais diversos ramos de atividade, tem despertado o interesse de muitos pesquisadores devido a alguns aspectos específicos desta modalidade de organização. Entre estes, está à preocupação na manutenção de práticas de decisões mais democráticas e a conjugação de esforços, cujo centro de atenção se encontra na necessidade de aliar resultados empresariais com expectativas sociais, estas relacionadas com a problemática do desemprego ou do subemprego, da geração de emprego e renda e do desenvolvimento regional sustentável (LIMA, 2008).

Diversos autores sugerem que o cooperativismo de crédito seja a referência mais promissora para se popularizar as finanças no Brasil; pois, além de ser uma sociedade de pessoas e não de capital, a cooperativa de crédito é a única organização legalmente autorizada, além dos bancos, a captar depósitos (poupança) e que se classifica como um dos instrumentos chaves para se dinamizar a economia local (BÚRIGO, 2006).

Historicamente, é possível inferir que a experiência brasileira no cooperativismo de crédito iniciou-se em 1902, quando foi criada a “Sociedade Cooperativa Caixa de Economia e Empréstimos de Nova Petrópolis”. A partir desta iniciativa, surgiram inúmeras outras cooperativas que diante do foco, eminentemente rural, eram subordinadas ao Ministério da Agricultura (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008).



OBSERVADR





Segundo Bialoskorski (1998) a associação, entre os atores econômicos, pode ser considerada, portanto como uma prática existente desde os primórdios da humanidade, na qual há descrições sobre a cooperação e a associação solidária em tribos indígenas e antigas civilizações, desde a pré-história. Segundo esta ótica, pode-se considerar que a história do movimento cooperativo pode ser entendida como a própria história da cooperação; pois de acordo com Almeida (2008, p. 15) “[...] a ideia precede o movimento em milhares de anos, uma vez que o conceito de cooperação e do próprio cooperativismo é tão antigo quanto o da própria humanidade”.

Nota-se que o surgimento do cooperativismo moderno aconteceu num momento de transformações, onde na Europa se instaurava um ambiente de liberalismo e racionalidade econômica na luta pela implantação do regime capitalista de livre concorrência, com suas explosivas contradições entre capital e trabalho, interesses individuais e coletivos, produção e consumo (BÚRIGO, 2006).

Neste ambiente, a luta associativista reunia artesãos e camponeses dependentes de um salário para sobreviver, pois eles não detinham mais os instrumentos de produção que lhes davam certa autonomia durante a Idade Média, além de reunir intelectuais e outros segmentos sociais, insatisfeitos com a ideia do progresso a qualquer custo, ao utilitarismo e à expansão da lógica mercantil (BÚRIGO, 2006).

Apesar de que essas instituições não tenham objetivo de “lucro” os resultados obtidos podem levar à distribuição das sobras e, conseqüentemente, à satisfação dos associados. Para tanto, conta com a melhoria dos controles internos para a confiabilidade nas informações contábeis, para o atendimento às normas e o cumprimento da legislação (SCHARDONG, 2002).

As cooperativas de crédito estão inseridas num ambiente capitalista e competitivo, em que as empresas buscam o lucro. No entanto, as cooperativas de crédito são organizações voltadas as pessoas, e não ao capital. Mesmo tendo focos distintos, os dois tipos de empresas disputam entre si, pelos mesmos recursos e clientes, para o alcance de seus objetivos. Essa situação gera desafios na gestão das cooperativas de crédito, por possuírem suas características específicas, necessitam atuar dentro de legislações específicas, além de terem que seguir os princípios e a ideologia cooperativista, e ainda alcançarem êxito nos resultados organizacionais (FILHO; MARUCCI; OLIVEIRA, 2008).

### 2.3 GESTÃO E SUSTENTABILIDADE

Muller (2007) fala que o desenvolvimento sustentável se encontra unido ao crescimento econômico, já que o capital físico tem relação com a demografia e o desenvolvimento tecnológico das organizações, tanto na relação da diversidade biológica quanto na maneira de como ela é gerida.



OBSERVADR







Almeida (2009) reforça que a sustentabilidade reflete a possibilidade de desfrutar boa qualidade de vida sem danificar ou alterar os o meio ambiente. Segue-se a difusão da ideia de sustentabilidade, na década de 1990 surgiu o conceito do tripé da sustentabilidade, o Triple Bottom Line (Social, Ambiental e Econômica), apresentado por John Elkington (1997). Nessa concepção, o autor questiona o modelo de negócio tradicional, que considerava somente os fatores econômicos na avaliação de uma empresa, e expõem um novo modelo que considera os desempenhos ambiental e social no modelo de gestão organizacional.

Diante dessas dimensões, pode-se perceber que o desenvolvimento sustentável não depende de apenas um tipo de agente social, mas dá colaboração e interação de todos. Mesmo assim nunca será um processo efetivo, devendo estar sempre em movimento e evolução. Pode-se definir a sustentabilidade como lugar onde se pretende chegar e o desenvolvimento sustentável é como se pretende chegar (CHAVES; CASTELLO, 2013).

A sustentabilidade deixou a muito de ser um comportamento passageiro e modista nas empresas e passou a ser um diferencial competitivo e agregador. As organizações passaram a adotar estratégias sustentáveis em sua gestão, enxergando essas ações como processos que criam valores econômicos, sociais e ambientais. Marcondes (2007) afirma que “uma organização sustentável significa ser economicamente lucrativa, ambientalmente correta e socialmente responsável”.

Quando inserida nas estratégias de negócio, a sustentabilidade traz à tona alguns enfoques, que conforme Hitt, Ireland e Hoskisson (2001) para constituir estratégias dentro da empresa é necessária uma análise do ambiente externo, desta maneira a organização consegue identificar a posição em que deve atuar perante o mercado e por outro viés a análise interna define os recursos e capacidades, evidenciando suas vantagens competitivas. Desse modo, pode-se afirmar que para inserir o tema nas estratégias de uma organização, é fundamental que se conheça bem o ambiente interno e externo da empresa.

Para Alves Junior e Fontenele (2009), a organização pode ser dita sustentável se for capaz de atingir alguns critérios como viabilidade econômica, posição competitiva no mercado, produção sem agressão do meio ambiente, contribuição para o desenvolvimento social da região e país onde atua. Essa definição evidencia a importância da sustentabilidade em seus mais amplos aspectos, demonstrando que as empresas podem ser lucrativas e ao mesmo tempo sociais e sustentáveis.

Para que as próprias organizações possuam um futuro, as estratégias de gestão sustentáveis se tornam essenciais, desse modo participam ativamente do desenvolvimento empresarial. Estão inseridas no planejamento, nas ações e nos compromissos firmados, de maneira a influenciar o comportamento da empresa como um todo. Coutinho e Ferraz (1994) contextualizam que a capacidade produtiva das empresas está ligada ao comportamento social, aos recursos naturais e à capacidade dos próprios governos, constituindo a competitividade e influenciando na conquista ou não de parcelas do mercado.

Quando se trata de gestão sustentável, deve-se ter em mente que não diz respeito só aos recursos utilizados para produzir, como matéria prima ou recursos naturais utilizados. Trata-se de uma preocupação com a sociedade, pensando em produzir bens e serviços que gerem uma melhora de



OBSERVADR





qualidade de vida para os funcionários e consumidores. Além ainda de levar em consideração o crescimento econômico de determinada região onde a empresa está inserida, criando oportunidades para a própria comunidade evoluir economicamente e em indicadores de desenvolvimento. Quando uma empresa inicia seu negócio gera uma gama de oportunidades, mesmo sendo um pequeno empreendimento familiar, possui um impacto econômico e no desenvolvimento daquela localidade.

Felizmente, de acordo com Lacy et al. (2010), não apenas as organizações, mas também os consumidores e o próprio governo têm levado em conta a relevância do desenvolvimento de produtos e serviços sustentáveis. Dessa maneira, as estratégias devem estar de acordo com as necessidades do cliente e partindo disso influenciam nas ações e gerenciamento das organizações. Assim, mais que uma necessidade moral, as ações sustentáveis acabaram tornando-se fundamentais para que muitas empresas continuem no mercado de maneira competitiva, sendo integrada nas operações de maneira natural.

Segundo Coral (2002), as organizações podem demonstrar sua sustentabilidade na capacidade de tomar decisões sobre investimentos para preservar o meio ambiente, envolvendo-se com desenvolvimento na comunidade onde está inserida, investindo a curto e médio prazo com uma visão a longo prazo, dando prioridade a questões de desenvolvimento global e de extrema importância, inserindo esse pensamento estratégico nos gestores. Quando a organização conseguir tratar a ideia do sustentável como algo natural, que faz parte de seu planejamento como os outros fatores já aprendidos, todos irão ter vantagens, consumidores, sociedade e a própria organização que se tornará mais competitiva.

## 2.4 ESTUDOS CORRELATOS

Para realização do presente estudo buscou-se apoio teórico em estudos já efetuados. Esses estudos serviram como base conceitual de apoio e melhor esclarecimento de fatores essenciais do tema abordado.

Estudo 1: Desempenho da Sustentabilidade em uma Cooperativa de Crédito: Uma Proposta de Análise na Visão dos Gestores, dos autores Geovanna Bonetti Scheidt; Silvio Roberto Stefano; Sonia Raifur Kos. O objetivo deste trabalho foi avaliar o desempenho da sustentabilidade em uma cooperativa de crédito do estado do Paraná na visão dos gestores. Utilizou-se dos critérios do Triple Bottom Line (TBL) e de conceitos e práticas ligados ao cooperativismo de crédito. Quanto à metodologia, esta pesquisa foi de natureza aplicada com abordagem quantitativa. Os resultados evidenciam que a cooperativa, na visão dos gestores pesquisados, tende a apresentar desempenho da sustentabilidade no que tange ao TBL, caracterizado como tendo ações, indicadores e processos de gerenciamento, mas com oportunidades de melhorias. A pesquisa aponta que, na cooperativa de crédito pesquisada, uma maior média de respostas no pilar econômico, seguido do pilar social e, por fim, o pilar ambiental, ou seja, não se obteve o equilíbrio no TBL como seria a situação ideal para se tornar um diferencial competitivo da sustentabilidade organizacional.

Estudo 2: Ações sociais e ambientais em uma cooperativa de crédito, dos autores Angela Maria Haberkamp; Alexandre André Feil; Adriano José Azeredo; Cheila Daiane Kalkmann. A pesquisa



OBSERVADR





tem como objetivo identificar a percepção dos associados e funcionários de uma cooperativa de crédito em relação à relevância dos programas sociais e ambientais desenvolvidos. Para tanto, foram aplicados questionários aos 37 associados e 31 funcionários, durante o mês de maio de 2015. Os dados foram coletados mediante a aplicação de questionários a associados e funcionários, pesquisa documental e entrevista não estruturada. Os resultados mostram que 46% dos associados conhece e sabe da importância dos Programas Sociais da Cooperativa. Além disso, para os associados, estimular o desenvolvimento do cooperativismo da comunidade, é o aspecto considerado mais importante. Já os funcionários acreditam que os programas fazem com que o associado conheça a realidade da cooperativa, entenda o seu papel como associado e estimule o associado a participar da gestão. Em relação à política de sustentabilidade, constatou-se que 84% dos respondentes a conhecem e concordam que a cooperativa foi criada com o objetivo de ir corroborar com os princípios cooperativistas.

Estudo 3: Análise das estratégias sustentáveis para serviços: um estudo de caso do Sicredi – Vale do Rio Pardo, dos autores Leticia Daiana Schlittler; Nicéia Wunsch. Este trabalho foi desenvolvido com o objetivo de conhecer as estratégias de produtos da Cooperativa de Crédito de Livre Admissão de Associados do Vale do Rio Pardo - Sicredi, disponíveis a seus associados e que tenham foco na sustentabilidade. Os objetivos específicos são: apresentar como funciona o novo Programa de Qualidade implantado pelo Sicredi Vale do Rio Pardo, tendo a Unidade estudada como piloto; descrever o funcionamento deste novo Programa de Qualidade que vem sendo implantado no Sicredi Vale do Rio Pardo; identificar os temas abordados no Programa de Qualidade que possuem viés a Sustentabilidade, bem como os planos de ação trabalhados nos mesmos. Para a realização deste trabalho foi utilizada pesquisa qualitativa exploratória, bibliográfica e documental, além das observações constatadas nas visitas realizadas a empresa.

### 3 METODOLOGIA

O estudo foi aplicado a Cooperativa de crédito Sicredi Alto Uruguai RS/RS/MG, especificamente as unidades do Sicredi Alto Uruguai RS. A cooperativa de crédito, selecionada por acessibilidade e conveniência, apresenta em seus princípios e valores os pressupostos da sustentabilidade e cooperativismo.

Esta pesquisa classifica-se como aplicada, com abordagem quantitativa, com fins descritivos. Quanto aos procedimentos, utiliza-se pesquisa documental e levantamento por meio de questionário semiestruturado. O instrumento de coleta de dados foi composto por informações sobre perfil dos entrevistados (gênero, idade, escolaridade, formação acadêmica, tempo na instituição e na função atual, e setor de atuação) e por questões relacionadas ao nível de percepção sobre sustentabilidade da instituição nos âmbitos sociais, econômicos e ambientais.

Os colaboradores participantes da pesquisa foram os colaboradores que atuam em cargos de gestão na cooperativa, nas funções de: gerentes de agência, gerentes administrativos e financeiros, estabelecendo-se como critério base estar atuando há mais de um ano na instituição.

A pesquisa limitou-se aos gestores, pois estes profissionais atuam de forma direta como responsáveis para que ações voltadas à sustentabilidade sejam desenvolvidas e implementadas.



OBSERVADR





#### 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O presente estudo objetiva analisar a relação do cooperativismo e sua interface com a sustentabilidade. Contribui com a identificação de ações sustentáveis dentro do cooperativismo pois as iniciativas organizacionais, cada vez mais, estão buscando o exercício de um desenvolvimento sustentável e pertinente a resolução dos problemas da sociedade.

Para realizar este estudo, foram aplicados questionários a 85 colaboradores de uma cooperativa de crédito com o intuito de analisar a percepção deles com relação ao que vivem no cooperativismo e a relação disso com a sustentabilidade.

**Tabela 1 - Perfil dos pesquisados**

PERFIL	
Idade	20 a 30 anos: 32%
	31 a 40 anos: 42%
	41 a 50 anos: 22%
	51 a 60 anos: 4%
Gênero	Feminino: 41,5%
	Masculino: 58,5%
Quanto tempo é colaborador da cooperativa	1 a 4 anos: 21%
	5 a 10 anos: 32%
	11 a 15 anos: 25%
	16 a 20 anos: 12%
	21 a 25 anos: 10%
Escolaridade	Ensino superior incompleto: 11,8%
	Ensino superior completo: 47,1%
	Pós-graduação: 41,2%
Setor da cooperativa atua	Administrativo: 36,5%
	Negocial: 63,5%

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Com relação ao perfil dos colaboradores entrevistados neste estudo, pode-se perceber que 74% pertencem a faixa etária de 20 a 40 anos. Quanto a gênero, a maioria dos pesquisados, 58,5% são do sexo masculino, o que reafirma as pesquisas que apontam os cargos de gerência ocupados em sua maioria por homens. Referente ao tempo que trabalha como colaborador na cooperativa, 32% estão na faixa entre 5 a 10 anos, o que demonstra um nível de conhecimento da organização. Referente a escolaridade, 47,1% possuem ensino superior completo e 41,2%

Possuem pós-graduação, o que indica a crescente profissionalização técnica dos colaboradores. Sobre o setor que atuam dentro da cooperativa, 63,5% trabalham no setor de negócios, enquanto 36,5% trabalham na área administrativa.



OBSERVADR





**Tabela 2 - Sustentabilidade econômica**

VARIÁVEIS	PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS				
	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Indiferente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
Questão ética, cumprimentos de normas oficiais e internas	1,2%	0	5,9%	11,8	81,2%
Desempenho econômico com o foco nos associados e na manutenção da viabilidade econômica da cooperativa	1,2%	2,3%	5,9%	29,4%	61,2%
Gestão das sobras visando crescimento e soluções para os associados	0	1,2%	7%	22,3%	69,4%
Aderência ao conceito de economia real	1,2%	1,2%	9,4%	25,9%	62,3%
Impacto no desenvolvimento local	0	1,2%	11,8%	21,2%	65,9%
Educação financeira do associado	1,2%	4,7%	7%	28,2%	58,8%
Crédito responsável	0	1,2%	8,2%	24,7%	65,9%

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

A tabela 2 apresenta elementos que remetem à sustentabilidade econômica, os pesquisados receberam uma escala onde poderiam marcar entre Concordo plenamente até discordo plenamente referente aos itens. O item que teve maior indicador de concordância plena (81,2%) foi o que tratava da questão ética, cumprimentos de normas oficiais e internas, indicando que os colaboradores evidenciam com frequência no cotidiano elementos que os remetem a esse item.

O item que menos que apresentou menor indicador de concordância total, apresentando um indicador de 58,8% foi o item educação financeira do associado, o que pode ser observado como uma necessidade, na visão dos colaboradores, a ser trabalhado com maior atenção. A necessidade de realizar ações e programas que sejam eficazes na vida dos associados remete a sustentabilidade, tendo em vida os efeitos delas na comunidade.



**Tabela 3 - Sustentabilidade social**

VARIÁVEIS	PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS				
	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Indiferente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
Educação, formação e informação	0	2,3%	5,9%	20%	71,8%
Interesse pela comunidade	1,2%	0	7%	27%	64,7%
Intercooperação	0	2,3%	8,2%	32,9%	55,3%
Cooperativismo como objetivo social	1,2%	1,2%	9,4%	28,2%	60%
Capacitação de associados	0	2,3%	9,4%	18,8%	68,2%
Governança corporativa	1,2%	2,3%	7%	30,6%	58,8%
Mecanismos de escuta e prestar contas para todos os públicos de interesse da cooperativa	0	1,2%	5,9%	29,4%	63,5%
Diversidade de perfis entre os conselheiros	1,2%	2,3%	9,4%	21,2%	65,9%
Inclusão financeira	0	2,3%	10,6%	24,7%	62,3%
Satisfação do associado	1,2%	2,3%	10,6%	34,1%	51,8%
Satisfação dos colaboradores, pesquisa de clima organizacional	2,3%	2,3%	4,7%	37,6%	52,9%
Diversidade de perfis entre os colaboradores	0	5,9%	4,7%	37,6%	51,8%
Capacitação dos colaboradores em cooperativismo e sustentabilidade	0	2,3%	7%	31,8%	57,6%
Programas e ações de responsabilidade social	1,2%	0	9,4%	30,6%	58,8%
Articulação regional com diferentes entidades	1,2%	2,3%	9,4%	30,6%	55,3%
Compras sustentáveis	1,2%	2,3%	10,6%	28,2%	56,5%

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).



Na Tabela 3, os elementos abordados são referentes ao eixo da sustentabilidade social, desse modo, pode-se identificar que o item com maior concordância pelos pesquisados é o item educação, formação e informação com um percentual de 71,8% de concordância total, sendo assim, pode-se dizer que é uma retorno do investimento que a cooperativa faz em formação aos colaboradores e também a comunidade, a partir de programas voltados a esse viés.

O item que foi percebido com menor indicador de aprovação total, foram dois, ambos com 51,8%, e tratam-se dos itens Satisfação do associado e Diversidade de perfis entre os colaboradores, esses itens são menos percebidos nas ações e atitudes pelos colaboradores. Talvez as ações existam, no entanto, falta que sejam trabalhadas de forma mais ampla e efetiva dentro da cooperativa.

**Tabela 4 - Sustentabilidade ambiental**

VARIÁVEIS	PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS				
	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Indiferente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
Relato de informações socioambientais ao associado	1,2%	10,6%	9,4%	17,6%	61,2%
Financiamento de iniciativas socioambientais	4,7%	4,7%	2,3%	34,1%	52,9%
Adoção de política de responsabilidade socioambiental	1,2%	5,9%	8,2%	31,8%	52,9%
Impactos ambientais diretos gerados pelas atividades da cooperativa	2,3%	28,2%	7%	34,1%	51,8%
Conscientização na área ambiental	2,3%	5,9%	5,9%	34,1%	51,8%
Possuir regras/normas/políticas de conduta na área ambiental	0	8,2%	2,3%	29,4%	58,8%

Fonte: Elaborado pelos autores (2019)

A tabela 4 apresenta indicadores que fazem parte do eixo da sustentabilidade ambiental, desse modo, pode ser observado que o elemento que foi apontado com maior concordância total foi Relato de informações socioambientais ao associado, com índice de 61,2%, o que tem relação direta com os relatórios divulgados anualmente pela cooperativa. Esses relatórios trazem informações importantes a serem divulgadas a comunidade e mesmo sendo indicado com maior aprovação nesse item, ainda apresenta um indicador baixo, devido a sua elevada importância.



OBSERVADR





Nesse eixo, foram identificados ainda dois elementos com menor nível de concordância total, de 51,8%, esses itens são os Impactos ambientais diretos gerados pelas atividades da cooperativa e a Conscientização na área ambiental. Ambos têm uma relevância grande quando vista pela sustentabilidade ambiental, desse modo, os colaboradores observam que existe falta de uma atenção voltada aos itens.

Dos três eixos apresentados, o ambiental é o que apresentou indicadores de menor concordância, desse modo, pode-se citar o comentário da pergunta aberta do questionário, onde um dos colaboradores deixou um comentário onde dizia que “Acredito que a Cooperativa pode incentivar ainda mais os associados sobre a importância da sustentabilidade”. Esse comentário vem ao encontro do resultado geral desse estudo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo mostra uma ligação entre sustentabilidade e cooperativismo, apesar de haver poucos estudos que retratem estes temas de forma conjunta. Salienta-se sobre a contribuição deste estudo que objetiva analisar a relação do cooperativismo e sua interface com o tema de sustentabilidade. O estudo contribui com a identificação de ações sustentáveis dentro do cooperativismo pois as iniciativas organizacionais, cada vez mais, estão buscando o exercício de um desenvolvimento sustentável e pertinente a resolução dos problemas da sociedade.

O estudo demonstra que as cooperativas vêm buscando evoluir no que tange ao tema, vindo ao encontro das demandas relacionadas também ao cooperativismo. Quanto à avaliação das variáveis ligadas aos pilares da sustentabilidade, verificou-se que a cooperativa tende a ter mais ações voltadas ao pilar econômico, com destaque à formação e educação para a cooperativa e os associados. Em instituições financeiras é comum o destaque ao pilar econômico, no entanto essa visão pode ser mais bem compreendida em cooperativas de crédito.

O viés social, apesar de não ser o mais bem avaliado, obteve avaliações significativas, principalmente no que tange à gestão de ações para atingir a definição de que as cooperativas de crédito são sociedades de pessoas, com o objetivo de prestar serviços financeiros aos seus associados, na forma de ajuda mútua, baseada em valores, visando diminuir desigualdades sociais, facilitar o acesso aos serviços financeiros e difundir o espírito de cooperação.

O pilar ambiental, a cooperativa, apesar de já possuir posicionamento a respeito de algumas variáveis, como políticas e normas de responsabilidade socioambiental, é o pilar com maiores oportunidades de melhorias. As recentes discussões a respeito do tema em nível nacional podem interferir nessa situação, porém as cooperativas, como instituições diferenciadas em função de sua missão, valores e princípios, tendem a se destacar também nesse âmbito. Desse modo, o quesito ambiental foi o menos percebido como divulgados pelos colaboradores, e merece uma atenção especial pois pode ser tratado como estratégico para a competitividade da organização.



OBSERVADR







## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Andrei Roberto de. **A Cooperativa como espaço organizacional:** um estudo das características de Gestão de Pessoas em cooperativas de crédito. Dissertação (Mestrado), Florianópolis. UFSC, 2008.
- ALMEIDA, F. (2009). **Responsabilidade social e meio ambiente.** Rio de Janeiro: Elsevier.
- ALVES JUNIOR, Maiso Dias. FONTENELE, Raimundo Eduardo Silveira. **Estratégias de Gestão para a Sustentabilidade de Organizações do Terceiro Setor – Um Estudo dos Empreendimentos Sociais Apoiados pela Ashoka.** Seção Trabalhos. Disponível em [http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/3Es/3es\\_2009/2009\\_3ES262.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/3Es/3es_2009/2009_3ES262.pdf) Acessado em 06 de agosto de 2019.
- BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. **Cooperativas:** economia, crescimento e estrutura de capital. Tese (Doutorado). Piracicaba: USP, 1998.
- BRASIL. **Lei do Cooperativismo** nº 5.764 de 16 de dezembro de 1971.
- BÚRIGO, Fábio Luiz. **Finanças e solidariedade:** uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. Tese (Doutorado). Florianópolis: UFSC, 2006.
- CHAVES, D. A. CASTELLO, R. do N. O Desenvolvimento Sustentável e a Responsabilidade Socioambiental Empresarial. X **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia para Competitividade.** 2013.
- CORAL, Elisa. **Modelo de Planejamento Estratégico para a sustentabilidade empresarial.** 2002. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, 2002.
- COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. **Estudo da competitividade da indústria brasileira.** Campinas: Papirus, 1994.
- CRÚZIO, Helnon de Oliveira. **Como organizar uma cooperativa:** uma alternativa para o desemprego. 4 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- FONTES FILHO, J. R.; MARUCCI, J. C.; OLIVEIRA, M. J. Governança cooperativa: participação e representatividade em cooperativas de crédito no Brasil. RCO - **Revista de Contabilidade e Organizações**, FEARP/USP, Ribeirão Preto, 2008, v. 2, n. 4, p.107-125, set./dez. 2008.
- HITT, M.A., IRELAND, R.D. e HOSKISSON, R.E., **Strategic Management: competitiveness and globalization:** concepts. Austrália: South-Western College, 2001. 550 p.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

LIMA, Romeu Eugênio de. **Desempenho das cooperativas de crédito que se transformaram para a modalidade de livre admissão.** Dissertação (mestrado). Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LACY, P.; COOPER, T.; HAYWARD, R.; NEUBERGER, L. **A new era of sustainability: CEO reflections on progress to date, challenges ahead and the impact of the journey toward a sustainable economy.** [S. l.]: UN Global Compact – Accenture Sustainability Services, 2010.

MARCONDES, Adalberto Wodianer. **A Trilha da Sustentabilidade.** 03 Dez 2007. Seção Notícias. Disponível em <http://www.agsolve.com.br/noticia.php?cod=448> Acessado em 06 de agosto de 2019.

MUELLER, C. **Os Economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente.** Brasília: UNB/FINATC, 2007.

SCHARDONG, Ademar. **Cooperativa de Crédito:** instrumento de Organização Econômica da Sociedade. Porto Alegre: Rigel, 2002.

SOARES, M. M.; MELO SOBRINHO, A. D. **Microfinanças:** o papel do Banco Central do Brasil e a importância das cooperativas de crédito. Brasília: Banco Central do Brasil, 2008.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

## SISTEMAS AGROALIMENTARES SUSTENTÁVEIS: AS CONTRIBUIÇÕES DA EDUCAÇÃO EM GASTRONOMIA

### SUSTAINABLE AGRICULTURAL SYSTEMS: THE CONTRIBUTIONS OF EDUCATION IN GASTRONOMY

Juliana Felix Gomes Araújo MONTENEGRO<sup>1</sup>; Luiza Motta KLOCKNER<sup>2</sup>; Toni Ferreira MONTENEGRO<sup>3</sup>; Sandra Beatriz Vicenci FERNANDES<sup>4</sup>

**Resumo:** O desafio em produzir alimentos de maneira que garanta a conservação ambiental, respeitando os princípios do desenvolvimento sustentável e contribuindo para que a atividade seja ambientalmente correta, socialmente justa e economicamente viável torna-se cada vez maior. A gastronomia pode exercer um importante papel, contribuindo para o desenvolvimento de uma cultura alimentar, não só respeitosa ao ambiente e ao território, mas indo além, ao atuar como agentes de educação transformadora. Um conjunto de experiências em nível global e nacional apontam para o potencial de contribuição da gastronomia para a redução dos impactos negativos da cadeia agroalimentar. A valorização da agricultura familiar, a produção local, o melhor aproveitamento dos alimentos, são caminhos para o desenvolvimento de uma cultura alimentar que contribui para a sustentabilidade global.

**Palavras-chave:** Gastronomia. Agricultura familiar. Desenvolvimento sustentável. Cultura alimentar.

**Abstract:** The challenge of producing food in a way that guarantees environmental conservation, respecting the principles of sustainable development and contributing to the activity being environmentally friendly, socially just and economically viable, becomes increasingly greater. Gastronomy can play an important role, contributing to the development of a food culture, not only respectful of the environment and the territory, but going further, by acting as agents of transformative education. A set of experiences at the global and national level points to the potential contribution of gastronomy to reducing the negative impacts of the agrifood chain. The valorization of family farming, local production, the best use of food, are paths to the development of a food culture that contributes to global sustainability.

**Keywords:** Gastronomy. Family farming. Sustainable development. Food culture.

<sup>1</sup> Aluna do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional - UNIJUÍ, bolsista UNIJUÍ. [juliana.montenegro@sou.unijui.edu.br](mailto:juliana.montenegro@sou.unijui.edu.br).

<sup>2</sup> Aluna do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Unijuí, Bolsista Unijuí. [luiza.klockner@sou.unijui.edu.br](mailto:luiza.klockner@sou.unijui.edu.br).

<sup>3</sup> Aluno do Programa de Pós graduação de Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde – UFSM. [toni.montenegro@iffarroupilha.edu.br](mailto:toni.montenegro@iffarroupilha.edu.br).

<sup>4</sup> Docente do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Desenvolvimento Regional e do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí/RS). [sandravf@unijui.edu.br](mailto:sandravf@unijui.edu.br).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## INTRODUÇÃO

O grandioso desafio em produzir alimentos de maneira que garanta a conservação ambiental, respeitando os princípios do desenvolvimento sustentável e contribuindo para que a atividade seja ambientalmente correta, socialmente justa e economicamente viável já data de algum tempo. Este desafio torna-se cada vez maior, visto que o número de pessoas no mundo está em constante crescimento e que elas precisam ser alimentadas com qualidade e tendo garantidas sua segurança alimentar e nutricional, respeitada a cultura alimentar de cada indivíduo.

O Brasil tem um potencial agrícola gigantesco, porém, não raramente, ainda ouve-se falar em fome e desnutrição. Outro tema de extrema importância são os impactos ambientais negativos da produção de alimentos e a importante reflexão acerca dos motivos que ainda nos levam a continuar neste cenário, bem como, de que maneira pode-se contribuir positivamente na mudança deste cenário. É necessário que se reflita acerca da utilização mais inteligente dos recursos disponíveis, de maneira a frear os impactos negativos no meio ambiente e ainda, minimizar a emissão de poluentes advindas de outras atividades, principalmente em se tratando de um país de dimensões continentais e riquezas incontestáveis como o Brasil.

Sendo assim, este estudo tem como objetivo principal, abordar de que maneira a educação em gastronomia pode contribuir para a formação de atores atuantes no desenvolvimento de ações em favor de uma alimentação sustentável, por meio da conscientização do uso mais racional e inteligente dos insumos disponíveis, enquanto profissionais transformadores de alimentos e trabalhadores do setor alimentício, e, conseqüentemente, da formação de consumidores mais atentos aos seus hábitos alimentares.

A gastronomia, enquanto ferramenta de produção e transformação de alimentos e cultura alimentar, tem como obrigação e responsabilidade contribuir de maneira prática e através de pesquisas na diminuição dos desperdícios e perdas alimentares e contribuir com o bem estar ambiental pois é dele que se originam os insumos necessários para a manutenção do trabalho do profissional gastrônomo.

Neste trabalho foi adotada como abordagem metodológica a análise textual discursiva, apoiada em artigos acadêmicos, publicações científicas e programas público-privados que abordam como temática central a diminuição do desperdício e perdas na alimentação com enfoque no setor produtivo e transformador ou beneficiador de alimentos e os impactos de suas ações no meio ambiente mundial.

## DESENVOLVIMENTO

Debater o tema da alimentação em suas mais diversas faces, compreendendo,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

respeitando e conhecendo cada uma de suas etapas e características torna-se a cada dia mais urgente e necessário. Para Ribeiro et al. (2017, s.p.):

A alimentação é uma atividade que envolve muito mais que o ato de comer e a disponibilidade de alimentos. Há uma cadeia de produção, que se inicia no campo, ou antes, na preparação de sementes, mudas e insumos, passando por ciclos, do plantio à colheita, em que elementos da natureza têm um papel crucial, mas que vêm sendo, cada vez mais, envolvidos por questões tecnológicas, financeiras e sociais. Nas etapas produtivas, no campo, as inter-relações com a sustentabilidade parecem claras. De fato, o próprio termo sustentabilidade foi cunhado com forte influência da atividade agrária. No entanto, as etapas posteriores, até que o alimento chegue a nossas mesas e, posteriormente, seu descarte envolvem questões complexas, que não são abarcadas por uma única área de conhecimento, e que possuem uma dinâmica cotidiana crescentemente artificializada e acelerada. Em todo esse amplo, diverso e complexo trajeto do solo ao prato há inúmeras interfaces com a in/sustentabilidade que precisam ser continuamente apreendidas e entendidas.

A alimentação é algo intrínseco a sobrevivência do mundo animal, porém, o homem se diferencia dos demais seres justamente por transformar os ingredientes para a sua alimentação. Sendo assim, o ato de comer envolve outras tantas questões que estão para além da simples necessidade física de ingestão de alimentos.

O que se come, quando se come e com quem se come, são atos, aparentemente inocentes, ligados à nossa necessidade de alimentação. Porém se unem à sustentabilidade, distinção social e conceito de território. A transformação dos ingredientes para alimentação é algo exclusivamente humano, o que nos distingue de outros animais, sendo assim:

Cozinhar - seja qual for sua modalidade, cotidiana ou exótica - nos situa num lugar muito particular, em que encaramos de um lado o mundo natural e de outro o social. O cozinheiro se encontra justamente entre a natureza e a cultura, conduzindo um processo de tradução e negociação. Tanto a natureza como a cultura são transformadas pelo trabalho. E ao longo desse processo vi que o mesmo ocorre com o cozinheiro. (POLLAN, 2014, p.25)

De acordo com Montanari (2013), a partir do momento em que o homem e a mulher passam de coletores a produtores, sua relação com o território muda de maneira decisiva e, conseqüentemente, gera uma mudança cultural. Lenta e gradativamente a sociedade passa de caçadora coletora a sociedade agricultora. Contudo, comida é cultura: quando produzida, quando preparada e quando consumida, provoca alterações no meio em que vivemos, fazendo da nossa alimentação, espelho da nossa relação com a terra e com os bens materiais. Ou seja, a primeira revolução alimentar se deu através do advento da agricultura.

Nas sociedades agrícolas que ainda existem no mundo, a diversificação dos recursos é o primeiro instrumento para garantir alimento à população local (enquanto as monoculturas, funcionais a indústria alimentícia, são fruto de uma colonização econômica e política que cuida de outros interesses) (MONTANARI; 2013, p.38).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A agricultura deve ser entendida como construção social. A relação com a terra está para além de enxergá-la apenas como meio de produção de mercadorias, mas sim de produção de vida. No Brasil existe um abismo entre a agricultura patronal, que bate recordes de safra a cada ano, e a agricultura familiar, que é responsável pelo alimento diário na mesa do brasileiro. Então por que os índices de miséria, fome e (in)segurança alimentar e nutricional estão em crescimento novamente?

## Produção de Alimentos no Brasil

É um grande desafio para o agricultor desenvolver-se econômica e socialmente de maneira sustentável, trazendo o menor impacto possível ao meio ambiente. Braga (2017) afirma que a agricultura é grande causadora de impactos ambientais, porém, sem o qual, não seria possível alimentar a crescente população mundial, hoje em torno de 7 bilhões de pessoas.

No Brasil, a agricultura familiar é responsável por grande parte dos alimentos presentes na mesa dos brasileiros. A agricultura de base familiar, diferentemente do agronegócio voltado à produção de *commodities*, tem características muito específicas, tais como a cooperação comunitária; utilização de áreas de produção menores, portanto manejadas mais eficientemente; comercialização em mercados regionais; busca por auto-suficiência; respeito aos recursos naturais; diversificação de culturas entre outros.

Entretanto, é importante compreender que o meio rural não está restrito à produção agrícola, devendo ser visto pela perspectiva territorial que compreende a diversidade de possibilidades que o rural apresenta, seja como modo de vida ou como espaço agrícola. A relação entre diversas atividades possíveis vincula, conseqüentemente, a produção de alimentos e a gastronomia.

Outra função atribuída à agricultura familiar, a sócio-cultural, significa o resgate de um modo de vida que associa conceitos de cultura, tradição e identidade. O aumento dos problemas enfrentados pelas populações de grandes cidades tem levado à busca de modos de vida mais saudáveis, à valorização por alimentos produzidos sem o uso de agrotóxicos, por produtos produzidos de forma artesanal, com matéria prima com menor processamento industrial, além de um crescente desejo de um maior contato com a natureza (ALTAFIN, 2007, p.21).

Contudo, percebe-se no Brasil, uma concentração de terras para o desenvolvimento de monoculturas voltadas à exportação, num modelo produtivista baseado em agroquímicos e, conseqüentemente, degradação no meio ambiente. Seguindo a lógica produtivista, grandes conglomerados apropriam-se de terras apenas como mercadoria sob a justificativa de desenvolvimento territorial. Porém:

Os estabelecimentos familiares são os principais geradores de postos de trabalho no meio rural. Enquanto estabelecimentos patronais precisam de, em média, 67 hectares para gerar um posto de trabalho, os familiares precisam de apenas oito hectares (INCRA, 2011, s.p.).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Segundo Soares (2002), a função ambiental é um bem público que a agricultura familiar cumpre para a sociedade e deveria ser compensada por isso, ao contrário do que acontece, onde é incentivado o produtivismo imposto por pacotes tecnológicos.

## Perdas e Desperdícios de Alimentos

A temática de desperdício alimentar está, cada vez mais, sendo discutida e abordada pela sociedade, vislumbrando sensibilizar e conscientizar a população e os órgãos competentes a refletirem acerca da importância deste tema para a sobrevivência e permanência diversificada de vida no planeta.

Todavia, as perdas e desperdícios devem ser compreendidas em todos os seus níveis. Dessa forma, a conscientização deve envolver todos os atores da cadeia alimentar, de uma ponta a outra, desde a produção até o consumo. Os esforços para o desenvolvimento sustentável se perdem, pois, “muita gente hoje parece totalmente satisfeita comendo na extremidade da cadeia alimentar industrial sem parar para pensar no assunto” (POLLAN, 2007, p.43). Neste contexto, Henz (2017) exemplifica o ciclo do alimento:

De forma simplificada, é possível descrever três componentes na fase de pós-colheita das hortaliças: produtor (colheita e preparo do produto), comercialização (transporte e comércio no atacado e no varejo) e consumidor (domicílio). Para falar de sustentabilidade na cadeia de pós-colheita é preciso entender que todas as ações, em qualquer uma das etapas, têm efeito cumulativo sobre a qualidade e a quantidade de alimento disponível para o consumidor final, porque podem gerar perdas e desperdícios. Todo esforço humano e os custos de produção e de uso de recursos naturais, como solo e água, são desperdiçados quando o produto não é consumido ou utilizado como alimento. Ao mesmo tempo, hortaliças descartadas em qualquer etapa da cadeia de pós-colheita causam aumento do preço final ao consumidor, menor disponibilidade de produto no mercado e custo ambiental, na forma de lixo orgânico. Os impactos potenciais de perdas e desperdícios de alimentos sobre a sustentabilidade de sistemas agroalimentares podem ocorrer em três níveis (micro: domicílio; meso: cadeia alimentar; e macro: sistema alimentar) e em três dimensões (econômica, ambiental e social) (Henz, 2017b, p. 366).

Segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a taxa de desperdício de alimentos produzido no mundo chega a média de um quarto a um terço, atingindo a espantosa marca de 1,300 bilhões de toneladas de alimentos descartados. (BENITEZ, 2020).

As perdas se referem à diminuição da massa disponível de alimentos para o consumo humano nas fases de produção, pós-colheita, armazenamento e transporte. O desperdício de alimentos está relacionado com as perdas derivadas da decisão de descartar alimentos que ainda têm valor e se associa, principalmente, ao comportamento dos maiores e menores vendedores, serviços de venda de comida e consumidores. (BENÍTEZ, 2020, sp.).

O combate ao desperdício de alimentos no âmbito doméstico merecia uma grande



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

campanha de conscientização nacional, pois para boa parte da classe média brasileira, os valores aplicados na compra de roupas e outros itens supérfluos estão se estendendo aos alimentos, isso explica o fascínio por produtos considerados sofisticados, a maior parte importados. Outro fator responsável pelo desperdício doméstico de alimentos é o estilo de vida das famílias. O fato de os pais de família trabalharem fora condiciona que as refeições da prole sejam preparadas por terceiros, menos atentos aos desperdícios (HENZ, 2017a).

## Impactos ambientais

A preocupação com a emissão de gases poluentes provocada pela agricultura e pecuária já é conhecida, apesar desta discussão estar mais restrita aos meios interessados neste tema. No atual momento, cresce a importância de, não só conhecer os impactos ocasionados pelas dietas advindas deste sistema, mas da imperiosa necessidade de discutir formas de enfrentamento. O crescimento da produção pecuária bovina tem sido alvo de preocupação pelo impacto de sua contribuição na emissão de gases de efeito estufa.

Aprimorar métodos de produção e reduzir a emissão de metano pela pecuária poderia reduzir emissões em até 1.44 Gt CO<sub>2</sub>e ao ano. Porém, reduções muito maiores poderiam ser alcançadas com a adoção de dietas mais saudáveis e sustentáveis, que contenham uma proporção maior de alimentos vegetais em vez de animais. Essas mudanças poderiam evitar emissões de até 8 Gt CO<sub>2</sub>e por ano. Hoje, nenhum plano climático nacional discute de forma explícita a questão das dietas (ONU, 2020, sp.).

Relatório publicado pelo WWF, uma das maiores organizações de conservação da natureza no mundo, pelo Programa da ONU para o Meio Ambiente (PNUMA) e pelo *EAT Climate Focus*, abordou metas para melhorar as chances de alcance das metas climáticas e limitar o aquecimento global a 1,5°C, através da transformação de sistemas alimentares nacionais. Foram identificadas 16 ações que incluem a redução do uso da terra e mudança e conversão dos habitats naturais, o que poderia reduzir emissões em 4.6 Gt CO<sub>2</sub>e por ano, comparativamente, reduzir a perda e o desperdício de alimentos, que representa 8% de todas as emissões de gases estufa, poderia diminuir as emissões em 4.5 Gt CO<sub>2</sub>e por ano (Portal Ecodebate, 2020). Trata-se de um enorme desafio, pelo caráter multidisciplinar e de amplitude planetária e, portanto, de difícil alcance caso não seja enfrentado de forma decisiva.

## Educação e Cultura Alimentar

O consumidor de frutas e hortaliças, acostumado a ter variedade de alimentos disponíveis em qualquer estação do ano, raramente tem consciência do custo ambiental que implica o consumo de alimentos importados, ou produzidos e transportados a longas distâncias. Hábitos alimentares são grandes responsáveis pela emissão de gases



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

de efeito estufa na atmosfera. (HENZ, 2017b). A globalização gerou uma massificação de produtos, sabores e culturas, causando a exclusão do meio rural e do “saber fazer” do agricultor. A educação para o consumo consciente de alimentos faz-se imprescindível face às necessidades latentes de preservação do meio ambiente.

A naturalização de práticas alimentares globalizadas distanciou produtores e consumidores, dificultando largamente a percepção dos elos da cadeia produtiva de alimentos e dos obstáculos a serem transpostos. Em se tratando de alcançar a segurança alimentar e nutricional e também atingir objetivos climáticos e de preservação de biodiversidade, ações de reorientação de consumo são fundamentais. De acordo com Inger Andersen, diretora executiva do PNUMA, reduzir o desperdício de alimentos, com a mudança para dietas mais ricas e vegetais, está intimamente ligado à possibilidade de mitigação climática. Entretanto, culturas alimentares fortemente arraigadas constituem desafios para a transição a dietas alinhadas a maior sustentabilidade dos sistemas agroalimentares (Nações Unidas, 2020).

Nesse sentido, a escola é o lócus para despertar a consciência crítica das crianças a respeito da importância da boa alimentação e do respeito ao meio ambiente. A lei 13.666 de 16 de maio de 2018 alterou o texto da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e acrescentou em seu parágrafo 9º a educação alimentar e nutricional como um dos seus temas transversais (BRASIL, 2018). Porém, os resultados, apesar da incontestável importância e eficácia/eficiência da ação, devem ser esperados a longo prazo.

Outro importante ambiente de disseminação de informação acerca da educação e cultura alimentar são as universidades e institutos formadores de técnicos, tecnólogos e bacharéis em cozinha e/ou gastronomia. Estes profissionais deveriam ingressar no mercado de trabalho com consciência crítica do seu papel e responsabilidade com o meio ambiente, considerando as escolhas dos alimentos com que irão trabalhar. Enquanto produtores e transformadores de uma cultura alimentar, tem como dever moral a propagação dos princípios da sustentabilidade (ambiental, social e econômica) aplicando seus conhecimentos no aproveitamento integral dos alimentos, respeitando os aspectos nutricionais da dieta alimentar.

Alimentos e hábitos alimentares são a expressão da cultura, memória e história de um povo. À sociedade cabe o papel de retomar a busca por alimentos provenientes de uma agricultura que produz com sustentabilidade ambiental e social. É um retorno à memória coletiva pela busca de alimentos limpos e saudáveis. A procura por produtos da agricultura familiar remetem a memória individual e/ou coletiva, carregados de história, cultura e sustentabilidade econômica, ambiental e social.

Posto isso, vale ressaltar o importante papel da gastronomia na valorização e incentivo aos produtos e produtores locais, de maneira que a sazonalidade e o meio ambiente, bem como a sustentabilidade, o respeito ao alimento e à cadeia que ele integra sejam observados e garantidos. Karnopp (2012) acrescenta que a demanda dos consumidores está diretamente ligada a continuidade do desenvolvimento da agricultura orgânica. Outrossim, o agronegócio, dificilmente produz produtos orgânicos, ecológicos,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

hortifrutigranjeiros, que por outro lado, são facilmente ofertados pela agricultura familiar.

Sendo assim, para que a sociedade tenha acesso a uma alimentação mais barata, saudável e sustentável, é necessário que a gastronomia se apoie no espaço rural como fonte primária de produtos e ingredientes para desenvolver o setor. Contudo, além do seu próprio desenvolvimento, é importante que o setor contribua para a manutenção de todas as bases agrícolas existentes no meio rural, de maneira a fortalecer o elo entre produção e consumo.

## Estratégias para Diminuição do Desperdício

É indiscutível a necessidade e a importância em pensar estratégias para a diminuição do desperdício e das perdas de alimentos, estas estratégias, porém, devem estar alinhadas com o público ao qual serão destinadas. Ao incluir dietas com maior consumo de alimentos de origem vegetal e estratégias de controle de perdas e desperdícios de alimentos aos planos climáticos nacionais, tomadores de decisão podem melhorar a contribuição para a mitigação e a adaptação dos sistemas alimentares em até 25% (ONU, 2020).

Estratégias inovadoras como as do projeto Fruta Feia, desencadeado em 2013 em Portugal, são exemplos de ações criativas, possíveis de serem implementadas para a construção de caminhos à maior sustentabilidade:

O principal objectivo da Fruta Feia é reduzir as toneladas de alimentos de qualidade que são devolvidos à terra todos os anos pelos agricultores e com isso evitar também o gasto desnecessário dos recursos usados na sua produção, como a água, as terras cultiváveis, a energia e o tempo de trabalho. Ao alterar padrões de consumo, este projecto pretende que no futuro sejam comercializados de forma igual todos os produtos hortofrutícolas com qualidade, independentemente do tamanho, cor e formato. Como impactos paralelos estão a consciencialização da população para a problemática do desperdício alimentar e para o facto de que alimentos feios não são lixo, e também a possibilidade de consumir produtos da época e da região a um preço mais baixo (Fruta Feia, 2020, sp.).

Em aproximadamente 7 anos do projeto, o Fruta feia já movimentou cerca de 250 agricultores, 6000 consumidores e evitou que mais de 2000 toneladas de alimentos fosse desperdiçada. No mesmo ano, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a FAO, lançaram a campanha “Pensar. Comer. Conservar” que alertava que 1,3 bilhão de toneladas de comida eram desperdiçadas a cada ano e informava sobre como evitar o desperdício, reduzir o impacto ambiental e poupar recursos.

Dentre as iniciativas por uma cultura alimentar voltada a sustentabilidade destaca-se o *Slow Food*, um dos programas de maior expressão mundial em defesa ao alimento, Criado por Carlos Petrini em 1986:



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O princípio básico do movimento é o direito ao prazer da alimentação, utilizando produtos artesanais de qualidade especial, produzidos de forma que respeite tanto o meio ambiente quanto as pessoas responsáveis pela produção, os produtores.

O *Slow Food* opõe-se à tendência de padronização do alimento no mundo, e defende a necessidade de que os consumidores estejam bem informados, se tornando co-produtores. (SLOW FOOD, 2007a)

O movimento defende a herança culinária, as tradições e as culturas que envolvem o alimento e acredita que todos têm o direito de comer bem, reconhecendo conexões entre o prato e o planeta e seguindo os conceitos da ecogastronomia, que representa a união entre a ética e o prazer da alimentação:

O movimento *Slow Food* representa a união entre a ética e o prazer da alimentação com uma palavra: ecogastronomia. Restitui ao alimento sua dignidade cultural, favorece a sensibilidade do gosto e luta pela preservação e uso sustentável da biodiversidade. Protege espécies vegetais e raças animais, contribuindo com a defesa do meio ambiente, da cozinha típica regional, dos produtos saborosos e do prazer da alimentação (SLOW FOOD, 2007b).

No contexto nacional, o programa Mesa Brasil do SESC (Serviço Social do Comércio), criado nos anos 2000, constitui-se em uma rede de bancos de alimentos, contra a fome e o desperdício. Em uma perspectiva de inclusão social, busca alimentos que sobraram de estabelecimentos diversos, próprios para o consumo, e os entrega onde há carência. Tem como objetivo contribuir com a promoção da cidadania e a melhoria da qualidade de vida de pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade social e, desta maneira, contribui para a redução da insegurança alimentar e do desperdício (SESC, s.d).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para muito além de compreender de que maneira o ser humano se alimenta, analisar os entrelaçamentos entre consumo e produção podem nos trazer informações importantes sobre cultura, sociedade, territórios, política etc., permitindo identificar como as sociedades se organizam, vivem, compreendem a alimentação e, conseqüentemente se relacionam com o meio ambiente.

Sendo assim, buscou-se abordar o papel da gastronomia na construção de vias de educação para o desenvolvimento de uma cultura alimentar, que contribua para a formação de atores protagonistas no desenvolvimento de ações em favor de uma alimentação sustentável, e que se preocupa com os desdobramentos de hábitos alimentares globalizados e os seus impactos negativos ao meio ambiente e na sociedade.

A gastronomia tem como possibilidade e responsabilidade de contribuir para a diminuição dos desperdícios e perdas dos alimentos, auxiliando na educação tanto dos



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

consumidores de alimentos como nos trabalhadores da alimentação, dando uma atenção maior ao aproveitamento integral dos alimentos, respeito ao consumo de alimentos sazonais e à cultura e tradição alimentar de um povo.

É de suma importância a criação e disseminação de programas e projetos governamentais através de parcerias público-privadas que promovam a conscientização alimentar nas suas mais diversas etapas, desde o setor produtivo até o consumidor, passando pelos tomadores de decisão e os trabalhadores do setor da cozinha, dando uma atenção bem especial à parcela mais significativa desta população: os consumidores finais, estes precisam ser os mais bem educados a consumir de maneira mais consciente, transparente, limpa e justa para todos.

## REFERÊNCIAS

ALTAFIN, I. **Reflexões Sobre o Conceito de Agricultura Familiar**. Disponível em: <<http://www.enfoc.org.br/system/arquivos/documentos/70/f1282reflexoes-sobre-o-conceito-de-agricultura-familiar---iara-altafin---2007.pdf>>. Acesso em: 08 de set. de 2020.

BENÍTEZ, R O. **Perdas e desperdícios de alimentos na América Latina e no Caribe**. Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe 2020. Disponível em: <<http://www.fao.org/americas/noticias/ver/en/c/239392/>>. Acesso em: 13 de set. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.666, de 16 de maio de 2018 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)**. 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13666-16-maio-2018-786690-publicacaooriginal-155573-pl.html>>. Acesso em: 11 de set. de 2020.

ECODEBATE, Portal. 2020. **Transformações nos sistemas alimentares podem reduzir 20% das emissões globais**. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2020/09/02/transformacoes-nos-sistemas-alimentares-podem-reduzir-20-das-emissoes-globais/>>. Acesso em: 11 de set. de 2020.

FRUTA FEIA. **Gênese**. Disponível em <<http://www.frutafeia.pt/pt/projecto>>. Acesso em: 12 de set. de 2020.

HENZ, G P. **Perdas pós-colheita de hortícolas no Brasil: o que sabemos até agora?**. Hortic. Bras. [online]. 2017a, vol.35, n.1, pp.6-13.

HENZ, G P. **Pós-colheita e consumo sustentável de hortaliças**. Texto para Discussão 47. Sustentabilidade e Horticultura no Brasil: da retórica à prática. Embrapa. Brasília, DF. 2017b.

KARNOPP, E. **Tendências de desenvolvimento da agricultura familiar: uma análise regional**. RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 14, n. 26, 2012.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

MONTANARI, M. **A fome e a abundância: história da alimentação na Europa.** Bauru: EDUSC, 2003. 270 p.

\_\_\_\_\_. **Comida como cultura.** São Paulo: Senac São Paulo, 2013. 207p.

\_\_\_\_\_. (Org). **O mundo na cozinha: história, identidade, trocas.** São Paulo: Estação Liberdade; Senac, 2009. 255p.

NAÇÕES UNIDAS. Brasil. **Ações climáticas nos sistemas alimentares podem reduzir 20% das emissões globais.** Portal Nações Unidas Brasil. Publicado em 01 de set. de 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acoes-climaticas-nos-sistemas-alimentares-podem-reduzir-20-das-emissoes-globais/>>. Acesso em: 11 de set. de 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Brasil. **Pensar. Comer. Conservar: nova campanha do PNUMA e da FAO contra o desperdício alimentar.** Portal Nações Unidas Brasil. Publicado em 14 de fev. de 2013. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pensar-comer-conservar-nova-campanha-do-pnuma-fao-e-parceiros-contr-o-desperdicio-alimentar/>>. Acesso em: 11 de set. de 2020.

POLLAN, M. **Cozinhar: uma história natural de transformação.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. 448 p.

RIBEIRO, H.; JAIME, P. C.; VENTURA, D. **Alimentação e sustentabilidade. Estudos Avançados.** v. 31, n. 89, p. 185–198, 2017.

SESC. **O Mesa Brasil SESC.** Portal Mesa Brasil Sesc (Quem somos). Disponível em: <<https://www.sesc.com.br/mesabrasil/omesabrasil.html>>. Acesso em: 10 de set. de 2020.

SLOW FOOD BRASIL. **Ecogastronomia.** Publicado em 04 de jul. de 2007. 2007b. Disponível em: <<http://www.slowfoodbrasil.com/slowfood/ecogastronomia>>. Acesso em: 12 de set. de 2020.

SLOW FOOD BRASIL. **Movimento Slow Food.** Publicado em 04 de jul. de 2007. 2007a. Disponível em: <<http://www.slowfoodbrasil.com/slowfood/o-movimento>>. Acesso em: 12 de set. de 2020.



OBSERVADR





ST 8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

**TERRITÓRIOS TRADICIONAIS E TERRITÓRIOS DA DIFERENÇA: O CASO DA REALOCAÇÃO DA COMUNIDADE CAIÇARA DA ENSEADA DA BALEIA, SP<sup>1</sup>**

**TRADITIONAL TERRITORIES AND TERRITORIES OF DIFFERENCE: THE CASE OF THE REALLOCATION OF THE CAIÇARA COMMUNITY OF ENSEADA DA BALEIA, SP**

Juliana Greco YAMAOKA<sup>2</sup>; Luciana Galvão MARTINS<sup>3</sup>; Valdir Frigo DENARDIN<sup>4</sup>.

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é discutir alguns conceitos como territórios da diferença, a partir de um estudo de caso e dos instrumentos de reconhecimento dos territórios tradicionais de povos como elemento de disputa de racionalidades que coexistem. A pesquisa se utilizou de procedimentos metodológicos qualitativos para a realização de estudo de caso, combinando pesquisa participante através de grupos focais, com representantes da comunidade Enseada da Baleia. Entre os resultados encontrados, estão relatos de um processo de realocação de uma comunidade caiçara, bem como, fragmentos da relação ontológica estabelecida com o território que apontam para a compreensão da necessidade de reconhecer os pluriversos.

**Palavras-chave:** Territórios tradicionais. Comunidades tradicionais. Pluriversos.

**Abstract:** The aim of this work is to discuss some concepts as territories of difference, based on a case study and the instruments for recognizing traditional peoples' territories as an element of dispute for coexisting rationalities. The research used qualitative methodological procedures to conduct a case study, combining participant research through focus groups, with representatives from the Enseada da Baleia community. Among the results found, there are reports of a reallocation processo f a caiçara community, as well as fragments of the ontological relationship established with the territory that point to na understanding of the need to recognize the pluriverses.

**Key-words:** Traditional territories. Traditional communities. Pluriverses.

<sup>1</sup> Este artigo é um recorte da Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Territorial Sustentável de autoria de Juliana Greco Yamaoka, através do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável da Universidade Federal do Paraná - Setor Litoral, com o apoio da Fundação Araucária e CAPES, que em momentos distintos viabilizaram a pesquisa.

<sup>2</sup> Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, pela linha de pesquisa em Epistemologia Ambiental. Mestra em Desenvolvimento Territorial Sustentável. Bolsista Capes. E-mail: [julianagreco82@gmail.com](mailto:julianagreco82@gmail.com).

<sup>3</sup> Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, pela linha de pesquisa em Ruralidades, Ambiente e Sociedade. Mestra em Desenvolvimento Territorial Sustentável. Bolsista Capes. E-mail: [lucianagmartins@gmail.com](mailto:lucianagmartins@gmail.com).

<sup>4</sup> Doutor em Ciências Sociais (CPDA/UFRRJ). Professor dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável (PPGDTs/UFPR) e Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMADE/UFPR). E-mail: [valdirfd@yahoo.com.br](mailto:valdirfd@yahoo.com.br).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## INTRODUÇÃO

Corroborando com as sociologias das ausências e das emergências propostas por Santos (2019), como um dos principais instrumentos para estudos das epistemologias do sul. Este artigo<sup>1</sup> aborda o conceito de territórios da diferença proposto por Escobar (2015, 2016), a partir da proposta de compreensão da análise dos conceitos de territórios tradicionais e dispositivos legais brasileiros, discutindo o reconhecimento das especificidades destes contextos que coexistem com um sistema hegemônico que pressiona para se sobrepôr a outras lógicas. Para isso, trabalha com o estudo de caso da comunidade caiçara da Enseada da Baleia, que devido a um intenso processo erosivo no local onde estava situada, vivenciou um processo de realocação no ano de 2017, que foi pesquisada pela resistência para a permanência no território tradicional, que se tratava de uma unidade de conservação de proteção integral e, portanto, exigiu uma combinação de estratégias para que fosse possível. Esta história foi relatada, a partir de seus sujeitos e suas percepções, como um caminho para a reflexão sobre as ontologias relacionais ou “mundos” a partir de Escobar (2015).

Para isso, realizou-se uma pesquisa qualitativa, combinando procedimentos metodológicos diversos que tinham por finalidade compreender um estudo de caso, a partir de uma pesquisa participante, que contou com grupos focais realizados com representantes das famílias da Enseada da Baleia, entre os meses de julho de 2018 a janeiro de 2019, enquanto ainda estavam em obras na Nova Enseada. Para isso, solicitou-se autorização da instituição responsável por pesquisas em unidades de conservação e da própria Associação de Bairro que os representam, aproximadamente 22 pessoas participaram destas atividades, tendo assinado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e aprovado as narrativas previamente. Para evitar que as transcrições expusessem seus autores, foram numerados os entrevistados e precedidos de consoantes, que permitissem a diferenciação dos gêneros.

O objetivo deste trabalho foi discutir alguns conceitos como territórios da diferença, a partir de um estudo de caso e dos instrumentos de reconhecimento dos territórios tradicionais de povos como elemento de disputa de racionalidades que coexistem. A fim de aprofundar na defesa de outras racionalidades que estão presentes nesses territórios tradicionais, como espaço biofísico e epistêmico, onde se relacionam humanos e não-humanos (ESCOBAR, 2015).

O artigo está dividido em três partes: a primeira aborda os aspectos teóricos acerca de território, território tradicional, território da diferença e os instrumentos jurídicos que estão disponíveis para seu reconhecimento no contexto brasileiro; a segunda aborda o estudo de caso da comunidade da Enseada da Baleia, com ênfase na discussão do seu processo de realocação para a Nova Enseada; e por fim, a terceira discute os principais aspectos do caso em relação a estes conceitos.

## FUNDAMENTOS TEÓRICOS ACERCA DE TERRITÓRIO, TERRITÓRIO TRADICIONAL, TERRITÓRIO DE DIFERENÇA E OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA SEU RECONHECIMENTO



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Porto-Gonçalves (2006) ao trabalhar com o conceito de território retoma o Tratado de Westfallia em 1648, quando se restringe o significado do termo e chama à atenção para a necessidade de revisar a definição eurocêntrica e positivista que impregna o conceito pelo Direito Romano que legitima o direito de propriedade. Sua atenção para o tema parte de um camponês que manifestou em 1993, “não queremos terra, queremos território”, a partir de quando começou a compreender que o conceito poderia ser reinventado para além dos marcos teórico-políticos ocidentais, onde é vista como meio de produção (PORTO-GONÇALVES, 2012, p.54), graças aos grupos sociais de indígenas, afrodescendentes e camponeses, da Bolívia, Equador, Peru, Colômbia e Brasil que resignificariam terras e território no continente. Alguns deles já circulavam em discursos globais, mas foram capazes de rearticulá-los (ESCOBAR, 2015).

Parte das relações sociais de poder, que vão para além do Estado Territorial e suas fronteiras e que formam pactos e alianças. Sociedade e território são indissociáveis e um dos problemas do pensamento hegemônico, é que opera por dicotomias. A sociedade é espaço, constituída por pessoas que não podem prescindir de elementos naturais (como água, terra, fogo e ar). Como fazem história e cultura, são simbólicos, assim como a apropriação material, já que não se apropria de nada que não tenha significado. Obrigando-nos a abandonar os pilares do pensamento eurocêntrico, que separa a sociedade da natureza. Cada ente natural é significado com nomes próprios, cada grupo localiza-se por meio de relações de poder e relações sociais, como uma paisagem e um abrigo, palco natural de nossas ações. Chama de novas territorialidades com valores emancipatórios, àquelas que a partir da década de 1920, se apresentam como a luta indígena e dos movimentos sociais que tem esta busca na América (PORTO-GONÇALVES, 2012).

Escobar (2015) conceitua o território como aquele espaço onde acontece a vida, com uma ontologia particular, sendo este espaço biofísico ou epistêmico. “Nas ontologias relacionais, humanos e não-humanos (o orgânico, o não orgânico e o sobrenatural ou espiritual) formam parte integral destes mundos em suas múltiplas interrelações” (2015, p. 98, trad. nossa). Sendo compreendida a ontologia relacional como “aquelas em que nada (nem os humanos nem os não humanos) preexiste as relações que os constituem. Todos existimos porque existe tudo” (PORTO-GONÇALVES, 2015, p. 2015), ela também é chamada de “relacionalidade” ou então de “mundos”, quando se propõe a tratar de experiências que resistem a tentativa de consolidação de “Um Mundo”, com a globalização neoliberal capitalista, individualista e que segue certa racionalidade e que, segundo Escobar (2015), vem levando a erosão sistemática da base ontológica-territorial de diversos grupos sociais, com concepções de mundo não dualistas.

É complementar a esta construção das ontologias relacionais e as bases ontológicas-territoriais, a tecitura que reúne o conceito de territórios a noção de diferença destes povos, proposta por Escobar (2014, 2015). Que partem da identidade, do exercício de autonomia dos movimentos étnico-territoriais (como os afrocolombianos, indígenas, camponeses e ecologistas), de dimensões que não são valorizadas pelo sistema que nos levou a crise ecológica e social atual, ou seja, da dimensão de defesa da vida ou da dimensão ontológica. Por vezes são apresentadas como um direito a diferença cultural, que seria pauta de lutas populares, assim como as lutas pelo território e como as lutas contra as “avalanches desenvolvimentistas, armadas e extrativistas” (ESCOBAR, 2015, p. 94, trad. nossa). A partir do movimento zapatista, em que “sem as condições para a reprodução da vida (o território) não há dignidade” (ESCOBAR, 2015,



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

p. 95, trad. nossa), o território seria uma base material para a reprodução das práticas das comunidades humanas e suas diferenças ontológicas, ao relacionar-se com não-humanos (como animais, montanhas ou espíritos). Ressalta que a equação entre território e cultura fora banalizado, pelo uso do termo pelo Banco Mundial e estados neoliberais (ESCOBAR, 2015). Este uso que deu nome a ações de instituições diversas, também não fora tratado neste artigo.

Enquanto Escobar (2015) celebra a Lei 70 colombiana, que previu para estes casos: um entendimento profundo da vida, uma estratégia política avançada, consciência da conjuntura planetária, além de “manifestar um sentido de utopia realista com relação a grande multiplicidade de entramados humano-naturais”. Para o caso brasileiro de povos e comunidades tradicionais têm-se outros marcos legais que foram brevemente apresentados.

Almeida (2004) recorda do histórico de legitimação das terras tradicionalmente ocupadas e afirma que se tornaram preceito jurídico a partir dos embates da Constituinte de 1988. Além disso, vem ampliando seus significados a partir de 2002, com a ratificação da Convenção 169 da OIT (1989), através do Decreto Legislativo nº 143. Esta Convenção reconhece a autoidentificação das identidades, sejam elas indígenas ou tribais (através do Art.2), os direitos de propriedade ou posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam (através do art. 14) e sobre o direito ao retorno a suas terras tradicionais, quando deixarem de existir as causas que motivaram o traslado e reassentamento (com Art. 16). Esse direito abriga um sem-número de situações distribuídas pelo Brasil, que resultaram em deslocamento de populações inteiras por diversos motivos pelos quais as terras são exploradas com fins mercantis (ALMEIDA, 2004). Diegues (2016) acrescenta que esta Convenção se tornou eficaz através do Decreto Presidencial nº 5.071, de 19 de abril de 2004, que “promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais”. Mais recentemente, o Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007 (BRASIL, 2007), institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNCPT) e conceitua:

Territórios Tradicionais: os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; (BRASIL, 2007).

Além destes instrumentos, Diegues (2016), ainda cita: as Convenções da UNESCO como a da Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais do Patrimônio Material (2005), ratificada em 2006 e promulgada em 2007, no Brasil; as novas modalidades apresentadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) como o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projeto de Assentamento Florestal (PAF) e o Projeto de Desenvolvimento Sustentável; a Instituição pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) e Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), regulamentado pela Portaria nº 89, de abril de 2010. Apresenta as Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável, que previstas como categoria de unidades de conservação através do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) em 2000.

De certa forma, existem alguns avanços em relação ao reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas legalmente, além de muitos desafios na implementação deste direito



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

territorial, dada a complexidade em que ocorrem as disputas. Segundo Caputti, embora o PNCPT tenha afirmado os direitos territoriais das comunidades tradicionais incluindo a regularização fundiária de seus territórios entre seus objetivos específicos, foi omissa em relação ao procedimento, ou determinar a que órgão caberia tal responsabilidade. Portanto, diferente da situação dos Povos Indígenas, que tem na Fundação Nacional do Índio (FUNAI) a atribuição para a titulação dos territórios, bem como para as Comunidades Remanescentes de Quilombo, que contam com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), para o encaminhamento desta demanda. Mas acredita que essa omissão não inviabiliza o reconhecimento dos territórios, porque está afirmada nacional e internacionalmente esta responsabilidade do Estado, que deve acompanhar as transformações que acontecem na sociedade da qual são parte (CAPUTTI, 2016).

Para o caso de terras tradicionalmente ocupadas por comunidades tradicionais caiçaras, foco deste trabalho, tem-se algumas especificidades. Diegues argumenta que além da garantia dos direitos dos caiçaras ao território ser fundamental, já que viabilizam a reprodução física, material e simbólica destas comunidades, ela deve ser precedida de outros direitos sociais e culturais (DIEGUES, 2016). Mas como os direitos territoriais de caiçaras e outros grupos, que não se encontram descritos na Constituição Brasileira e em parte de outros instrumentos jurídicos, tais como indígenas e quilombolas que dispõe de estatuto próprio, concorda-se com a compreensão proposta por Grabner (2016) e que vigora no Ministério Público Federal:

ao assumir o caráter pluriétnico da nação brasileira, que não se esgota nas diferentes etnias indígenas, como evidencia o parágrafo 1º do art. 215, a Constituição de 1988 tornou impositiva a aplicação analógica do tratamento dado à questão indígena e aos demais grupos étnicos (DUPRAT, 2002, p. 2)

Para Grabner (2016) as comunidades caiçaras são reconhecidas como populações tradicionais. Portanto, aplica-se a elas a legislação de Povos e Comunidades Tradicionais, como a Convenção 169 da OIT e o Decreto 6.040/2007. Ressalta que as “terras tradicionalmente ocupadas” não se tratam de ocupações imemoriais. E que é conferida proteção aos conhecimentos tradicionais de seus recursos naturais, com direito a participação na utilização, administração e conservação (Art. 15, OIT 169).

A reflexão sobre território tradicionalmente ocupado é fundamental para compreender em qual cenário se dá a resistência pela permanência em seu território no caso da comunidade caiçara pesquisada, mas ainda se faz necessário reforçar a importância de dissociar os conceitos de território e propriedade que muitas vezes são confundidos. Caputti ressalta suas origens distintas e como isso é compreendido no mundo jurídico. “Território decorre de uma realidade fática – a posse do território – enquanto a propriedade decorre de uma realidade ‘construída’ juridicamente – a aquisição de um documento”. Embora fosse ocorresse pelos primeiros habitantes presentes nestas terras, foi apenas em 1850 que o direito à propriedade surgiu através da Lei de Terras (BRASIL, 1850). A partir deste momento, é que a propriedade (através de documento), criada unilateralmente, prevaleceu em relação às posses, situação fática de povos e comunidades, num Brasil plural em função de seu processo de colonização. A decisão alterou a lógica da ocupação do território e distribuição de seus recursos, exterminando cinco milhões de indígenas e provocando um longo período de invisibilidade e exclusão desses povos que mantinham profundas relações com seus territórios (CAPUTTI, 2016).



OBSERVADR





## **A REALOCAÇÃO DA COMUNIDADE CAIÇARA DA ENSEADA DA BALEIA PARA A NOVA ENSEADA**

A comunidade caiçara da Enseada da Baleia está localizada na Ilha do Cardoso, que se tornou parque estadual no ano de 1962 e, portanto, uma unidade de conservação (UC) de proteção integral, onde a permanência de moradores é restrita em favor de atividades turísticas e de pesquisa por não-moradores. Seus registros reivindicam a existência enquanto comunidade há mais de 170 anos. Suas famílias descendem do casal já falecido de Erci Malaquias e Antonio Cardoso (Sr. Malaquias), que vivem no esporão arenoso do Ararapira, que está localizado entre o Canal que levam o mesmo nome e o Oceano Atlântico.

Devido a um forte processo erosivo, esse esporão se rompeu em agosto de 2018. Antes mesmo desse rompimento, as onze famílias que ali vivem resistiram para que pudessem realocar-se dentro do território tradicional, o que aconteceu em 2017, visto a periculosidade da permanência. A partir de 2019, a área habitada anteriormente, encontra-se submersa, levando não apenas a comunidade foco do estudo, mas também outra comunidade caiçara, a Vila Rápida<sup>iii</sup>, e mudou completamente a condição do ambiente, vindo a ameaçar outras famílias que estão nos arredores. Parte desta história foi relada pelas famílias que se realocaram, em local escolhido por eles, dentro do Parque Estadual da Ilha do Cardoso, no local que chamaram de Nova Enseada.

### **O evento que foi determinante para a mobilização em relação a realocação**

Depois da ressaca de outubro de 2016, quando os vinte e três metros do início do ano de 2016, tinham se transformado em menos de três metros de largura na área mais frágil do esporão, levados pela intensidade das águas, ficou impossível prosseguir vivendo na antiga vila, o clima era de medo. Os estudos técnicos apontavam para uma perda progressiva de aproximadamente dois metros ao ano e os eventos climáticos acabaram contrariando esta expectativa. “Não podiam nem pensar em se estruturar lá [...] não podia reformar a casa, não podia aumentar, não podia fazer nada porque, pra quê? Daqui a pouco vem o mar e engole” (H1). Além do rompimento do esporão arenoso, tinham “medo da erosão e medo de sair dali, não tinham para onde ir” (M1). A situação vivenciada pela comunidade foi de espera por anos, até que fosse resolvida a situação de como e onde viveriam. Mais tarde, a situação se transforma em medo.

Foram debatidas outras possibilidades de localização para realocação, nos anos de espera em que viram o esporão ir diminuindo e a frente da comunidade se despedaçando nas águas do Canal. “A ideia era mudar mais para o sul” do esporão do Ararapira (M5), mas a proposta não acolheria todas as casas próximas umas das outras, por falta de espaço. Uma segunda proposta era realocar para uma localidade próxima de onde viviam, mas a área também ficou em risco, com a ressaca de outubro de 2016 (H8). Este evento foi determinante no processo de escolha da nova área para a Nova Enseada, teve como principais fatores que influenciaram a decisão:

A área tem as árvores, que a comunidade tem uma relação tão forte, a gente tem o mesmo espaço para a atuação pesqueira, principalmente do iriko, que é uma pesca de maior renda para a comunidade. [...] a Erci já morou nela, [...]. Ela já sabe a qualidade



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

da água, ela já sabe como é viver dentro daquela área, então isso fez essa escolha se fortalecer (M3).

Essa combinação, que passava pelo reconhecimento histórico, legalidade da pesca do iriko (que é um tipo de pesca permitido apenas em local específico), disponibilidade de água potável, entre outros, facilitou a escolha das famílias. Mesmo assim, houve críticas: um falava que era feio (M5), uma antiga moradora justificou a saída pelo excesso mosquito (M1). Enquanto isso, Dona Erci tinha memórias afetivas para a escolha da localidade, elas foram expostas durante a negociação junto aos órgãos ambientais.

E, em dezembro, a gente acha o território escolhido pela avó, *'essa terra é boa, vai'*. E eu me lembro [...] na reunião que não tinha sido autorizado e ela falou, *'estão pensando o quê?'* Ela subiu e ela bateu na mesa assim e falou: *'vocês estão esperando o que para liberar a terra para meus filhos? Eu estou dizendo que a terra é boa, eu estou dizendo. Vocês estão esperando o que? Eu tô falando. Que o mar venha, que leve os meus filhos embora? Eu estou falando para vocês que isso aqui é bom'*. Então, a gente confiou na Erci, a gente confiou no Sr. Malaquias que dizia que a barra ia romper, a gente não olhou para as pesquisas, a gente não olhou para isso. A gente tinha ouvido isso a vida toda (M3).

A escolha pelo sítio Casa Preta (nome pelo qual era conhecida antes da realocação e acomodação da Nova Enseada), contou com o aporte de um etnomapeamento promovido pelo Núcleo de Apoio a Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas (NUPAUB) da Universidade de São Paulo (USP). No local, encontraram materiais de antigas construções, valas e poços que abasteceram as residências, espécies exóticas (abacateiro, chapéu de sol, bambu), comprovando que houve assentamento de famílias. Pleitearam, também, o uso da prainha, que está a 500 metros (NUPAUB, 2016). Em uma das etapas deste estudo, fizeram um “mapeamento coletivo, [...] eu lembro quando todo mundo veio, para cada um escolher o seu lugar. [...] Escolhemos o lugar da vó, todo mundo junto, daí cada um foi procurando o seu lugar, aí eu joguei o facão na árvore. Aqui ninguém entra (risos).” (M5). Além dos desenhos, contou com uma etapa de reconhecimento *in loco* para a definição de como ficariam dispostas as residências das famílias para a geração de material gráfico.

Mas o desafio estava na licença para o uso da nova área (M1), por se tratar de uma UC de proteção integral, o pleito dependeu de autorização de uma série de atores externos, pondo em risco a autonomia das famílias e elevando a tensão mediante a situação de urgência. Historicamente, em 2011, tinham recebido uma negativa da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SIMA), para a realocação das famílias dentro do PEIC. “O mais difícil foi conseguir a terra. Você pensa, se não tiver um recurso, uma ajuda na casa nova, você vai usar o material que tem lá, aqui. Quer dizer, todo mundo tinha uma possibilidade de ter uma casinha [...] mas o mais difícil foi ter a terra” (M1). O tempo e a complexidade da negociação para a licença de desmate da nova área fizeram desta uma das partes lembradas como mais difíceis. Para as obras, considerou-se aproveitar parte do material das antigas construções, construídas de madeira.

## As condicionantes para o licenciamento da nova área e como isso altera a dinâmica de mudança

Por algum motivo, o laudo técnico do NUPAUB/USP não fora encaminhado para a gestão da



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

UC, portanto, toda a documentação, que seguiu no processo administrativo para a liberação da área, fora formulada pela gestão do PEIC e tem algumas diferenças no perímetro mapeado comunitariamente. A área licenciada era de 1,96 hectares, tem solos arenosos e vegetação de restinga e está a aproximadamente 800 metros do Marujá, outra comunidade caiçara que está no esporão arenoso do Ararapira. O licenciamento para o desmate pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) para a Fundação para Conservação e Produção Florestal do Estado de São Paulo (FF), aconteceu no dia 02 de janeiro de 2017. Restrita à: “permanência da autorização no local da atividade; afixação de placa com informações do processo; e, não retirar a madeira da área licenciada sem a emissão de ‘Documento de Origem Florestal – DOF’ (placa da CETESB de 2017). A autorização é válida por três anos, até janeiro de 2020. Portanto, não poderiam ir construindo as estruturas, eles tinham um prazo para finalizar o desmate e as construções. Mais uma preocupação, dispor de recursos para cumprir com os prazos. O ritmo de construção culturalmente vai conforme se tem recursos. A licença pressionou para a captação de recursos externos e aceleração deste processo.

Para o planejamento das residências, alguns dos parceiros apoiaram a elaboração de plantas das construções, junto a cada família. O processo de planejar uma construção não é comum culturalmente, afinal as casas vão sendo construídas com o passar dos anos, com a adição de cômodos, conforme a necessidade e a possibilidade. Ainda que a aprovação de plantas parciais ou processuais das reformas, seja procedimento junto ao Conselho Consultivo da UC, que valida ou não os pedidos de construção e reformas das comunidades do PEIC. Mas nesse caso, a negociação com a gestão da UC, previa que as áreas construídas fossem similares as que existiam na antiga vila.

No início de 2017, se iniciam mutirões de retirada da vegetação, com o apoio de comunidades vizinhas, Cananéia, cidades próximas e inclusive de centros urbanos como São Paulo. Foram mobilizados transporte para viabilizar estas atividades que ocorreram mensalmente. No dia a dia, as famílias e algumas pessoas mais próximas seguiram trabalhando, com sol ou chuva, não apenas pelo curto prazo do licenciamento, mas também para mudar-se antes do período das novas ressacas, que ocorre geralmente na época do inverno. Para a M3, decidiu-se não olhar para tudo que seria necessário na realocação, devido aos altos valores para a reconstrução de espaços e estruturas de uma nova comunidade. Priorizaram um passo a passo para mudar-se, como estratégia para lidar com o desafio: as primeiras seriam as obras que abrigassem os mais velhos e dentre os tipos de construções, os materiais e trabalho viabilizariam as residências.

A casa da matriarca da família foi a primeira a ficar pronta no meio de 2017, mas Dona Erci faleceu antes de mudar-se para a Nova Enseada. As entrevistas apontam que foi muito difícil para quem ficou. O entendimento desta situação era que ela deixara tudo encaminhado para que a família continuasse e incentivou a seguirem com a mudança (H1). Apesar da dor da nova perda, a casa acabou abrigando todas as famílias onde foi formada a Nova Enseada, e aos poucos, o terreno foi limpo e foram construídas as outras casas.

Neste mesmo período estavam negociando a doação de madeira de apreensão junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que contou com o apoio do Ministério Público Federal (MPF). Para que a doação se consolidasse, foi necessário documentar, planejar e executar uma complexa logística de transporte deste material (madeira), que se dividia em duas grandes etapas, uma por terra e outra pelas águas.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O material estava apreendido há cerca de dez anos e alocado no Guarujá/SP, portanto a primeira etapa consistia em carregar e transportá-la em caminhão até o centro urbano de Cananéia/SP (280 km). A segunda consistia em seguir através de embarcação capaz de suportar o volume e peso das madeiras, do centro urbano de Cananéia até a comunidade da Nova Enseada, em quatro horas de viagem. Muitos parceiros foram mobilizados: parte no carregamento como mão de obra; parte na logística de caminhões para o transporte das madeiras; parte no financiamento para os caminhões pagos, transporte e despesas de viagens de parte dos carregadores. Essa logística além de complexa exigiu bastante esforço físico daqueles que participaram dos carregamentos em todo seu percurso:

A logística era a seguinte, a gente esperava os comunitários da Enseada chegarem em Cananéia. Cinco pessoas pegavam a caminhonete às três horas da manhã para o Guarujá, chegavam lá as oito, tomavam o café, e carregavam quatro caminhões. Voltavam juntos, chegavam aqui no final da tarde e esperavam o caminhão chegar a noite. Descarregavam, mal dormiam. Às seis horas da manhã, apareciam na balsa, para descarregar aqui (H8).

Na Nova Enseada, todas as pessoas da família e apoiadores trabalharam. Alguns caminhões foram cedidos por parceiros, tanto do governo quanto do setor privado. Nem sempre foi fácil manter quatro caminhões por viagem, com prazos e viagens pré-estabelecidas entre os vários atores que viabilizaram essa logística. H1 conta que um dia não contavam com nenhum caminhão quando chegaram ao Guarujá/SP, o grupo de “Amigos da Enseada” mobilizou recursos financeiros capazes de custear mais uma ou duas viagens pagas. “Era uma sexta-feira e chegaram às oito e meia da manhã [...] foi o dia mais produtivo, chegamos lá sem nada. Olha só como são as coisas”. Esta etapa foi capaz de transportar 20 caminhões de madeira (M3). Algumas das madeiras foram trazidas em mal estado, mas era parte do acordo feito, retirar toda a madeira apreendida. Esta é uma das etapas mais marcantes (H8) de tantas vividas. Avaliada de forma positiva, já que contou com o apoio de instituições diferentes, muitas pessoas e uma série de desafios na coordenação de esforços.

“Choramos juntos, rimos juntos. E viemos morar na casa da Erci [...] os projetos foram acontecendo, escrevemos pro IBAMA, as amigas e as parceiras, as pessoas foram nos ajudando” (M3). Os mutirões vinham acontecendo aos finais de semana e encararam novos desafios. Em 2019, foi construído o espaço de confecção e comercialização do MAE, bem como, um sistema de tratamento piloto de águas sanitárias, para a casa a casa de Dona Erci, através de sistema TEvap ou evapotranspiração. O cuidado com alternativas sustentáveis, também foram parte debatidos e implantados. Até o inverno de 2020, foram construídas, 09 residências, 03 espaços comerciais e 04 espaços coletivos.

A estufa para secagem e defumação do pescado, foi inaugurada publicamente em dezembro de 2018, com roda de conversa e fandango. Esse era um sonho do Sr. Malaquias (H1), que se lembrava da fábrica de peixe que já não existia e onde foi empregado no passado. Agora está reinaugurada, com tecnologia proposta pela memória dos mais velhos e nos cuidados da família de forma coletiva e inclusiva. O desenho da estufa foi feito pela Dona Erci (em 2015), os descendentes que lá residem não chegaram a conhecer a fábrica em funcionamento (M3). A estufa se propõe a garantir a secagem do pescado mesmo em períodos de mal tempo e ainda, servem para o armazenamento do pescado beneficiado em período de safra. As estruturas comunitárias em geral, são usadas para mais de uma atividade. E se reafirma a identidade pesqueira, que historicamente é tida como a origem da comunidade.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A mudança trouxe dúvidas e tristeza, “eu não ia” (M4), “complicado” (M6), “às vezes agente pensava que não ia conseguir. Ia fazer o que lá? A gente não ia conseguir fazer” (M2). Chegaram a se revoltar, choravam entre si, desabafavam umas às outras, em casa. “Eu também no começo, falava de não vir. Aí depois de eles conversarem, que eu acabei vindo. Ainda fui uma das primeiras” (M2). Os processos vividos individualmente foram tensos e intensos. A dificuldade também existia entre os pensamentos divergentes dentro do núcleo familiar (M5). A tristeza é relatada também, quando se lembram de parentes que faleceram neste período, entre 2010 e o momento das conversas, quando faleceu Sr. Malaquias e o pai de uma das noras dele. Acreditam que a forma de lidar com esta dor foi o trabalho, estar juntas e juntos, e não parar para pensar nos acontecimentos dolorosos. Lembram da dificuldade de mudar seu lugar, onde conheciam onde pescar e cada “pé de araçá”. Para a M3, tiveram que aprender a dialogar para sensibilizar as pessoas, escrever projetos e propostas para que tivessem suas demandas comunicadas, além de compreender burocracias.

## Os desafios da nova área e a redistribuição de oportunidades entre as famílias

A mudança para a Nova Enseada começa em junho de 2017, junto com novos desafios, como o território pesqueiro, já que migraram para uma nova área que também tem seus usuários e seus pontos de pesca pré-estabelecidos (H1), o abastecimento de água ainda era por poço ao invés de nascente (M3). A água de nascente foi conquistada em 2020, esta tem menor risco pela ausência de saneamento adequado. Estes desafios se somam a vetores na Ilha do Cardoso e entorno, que não apenas se acumulam, mas se renovam, como é o caso, da alteração na dinâmica dos recursos pesqueiros e das correntezas em função das alterações decorrentes do rompimento do esporão arenoso, da possibilidade de concessão da unidade de conservação para a iniciativa privada, somadas a inviabilidade turística em tempos de pandemia, projetos de desenvolvimento que ameaçam não apenas o território, mas também os modos de vida das comunidades.

Também existem vantagens, como a segurança desta nova área, “aqui está tudo mundo mais junto [...] bonitas as casas todas [...] hoje a gente tem a vila” (M5). “Mudou bastante a vida da gente. [...] Lá eu achava que era bem mais difícil, [...] de ganho [...] Era bem difícil porque eu tinha uma casa bem menor também. Hoje, graças a Deus, eu tenho uma casa que dá para se esconder” (M2). Houve uma preocupação em dar oportunidades de trabalho para cada família nesta mudança, a partir de redistribuição das áreas construídas entre as famílias.

Para a M3, conseguiram trazer a lógica solidária e coletiva praticada pelo grupo de mulheres. As casas planejadas melhoraram a estrutura para a família que os recebe e para o hóspede. Uma parte das atividades turísticas é organizada em favor do coletivo, de forma a circular os serviços e recursos entre as famílias. Na questão do peixe seco, tem uma estufa que possibilita a secagem do pescado, mesmo quando “vira” o tempo. O trabalho de confecção é o que está mais prejudicado por enquanto, pois estão sem um local para a produção coletiva (M3). O prédio que abriga as confecções foi concluído em 2019, mas ainda como ponto de comercialização e não de produção. O reaproveitamento do material de construção da escola ocorreu, pois o prédio foi cedido para o Grupo de Mulheres Artesãs da Enseada da Baleia, depois de finalizadas as atividades escolares em 2012.

Com isso, uma parte dos desafios impostos pela UC, no que tange às autorizações para novas construções locais, tende a ser mitigado, a partir transformação da área autorizada para



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

construções em algo que corresponda com as necessidades atuais, assumindo a redistribuição, de forma comunitária. O que, não resolve o problema das outras comunidades tradicionais da Ilha do Cardoso em relação à demanda reprimida de novas áreas construídas. Tornando-se uma oportunidade para melhorar a situação das famílias em relação a suas residências, áreas de trabalho, espaços coletivos, além de promover uma oportunidade de redução das desigualdades entre as famílias que ali residem.

## DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Retoma-se a teoria para “recontar” o histórico e os desdobramentos do processo de realocação vivenciado pelas famílias da comunidade da Enseada. Com isso, pretende-se contrapor a lógica da sociedade liberal, que enquadra na modernidade uma perspectiva industrial, condenando as outras culturas e povos ao desaparecimento, como se as expressões “tradicionais” ou “não modernas” as caracterizasse como que em um processo de transição rumo à modernidade, negando-lhes “toda possibilidade de lógicas culturais ou cosmovisões próprias. Ao colocá-las como expressão do passado, nega-se sua contemporaneidade” (LANDER, 2005, p.13).

Dentro deste contexto, em que o PEIC é proposto no ano de 1962, e que se soma a condição de “terra tradicionalmente ocupada”, a qual vai sendo reconhecida na legislação. A partir da vitória na Constituinte, em 1988, “tornou-se um preceito jurídico marcante para a legitimação de territorialidades específicas e etnicamente construídas” (ALMEIDA, 2008, p. 48). Este reconhecimento se fortalece, em junho de 2002, com a assinatura do Decreto Legislativo nº 143, que ratifica a Convenção 169 da OIT, que reconhece como critério fundamental a auto-identificação, que já era apontada pelos movimentos sociais (ALMEIDA, 2008). Nota-se, então, que se tem uma discussão recente em relação ao reconhecimento de povos e comunidades tradicionais e seus territórios, no que tange às restrições impostas pela legislação ambiental, tendo condições de equilibrar em alguma medida os debates. De qualquer forma, casos como o da Ilha do Cardoso, caracterizariam uma dupla afetação não expressa (GRABNER, 2016, p.61), em razão da possibilidade de harmonização dos direitos dos povos tradicionais, preservação ambiental e proteção da diversidade cultural e étnica, devendo ser respeitada um plano de gestão compartilhada e a consulta livre e informada, prevista pela Convenção nº 169 da OIT (MPF, 2014, p. 26).

Para este caso a dupla afetação inclui o debate junto a órgãos estaduais também, visto que o PEIC está sob responsabilidade da FF / SIMA do Estado de São Paulo. Para Valle, existe um “reconhecimento mínimo de direitos para as comunidades”, através de Plano de Manejo do PEIC e pelo SNUC. Este reconhecimento é precário, já “que as comunidades não possuem a titularidade da terra e estão proibidas de realizar diversas atividades que possam estar relacionadas à utilização dos recursos naturais ou à supressão da vegetação” (VALLE, 2016, p. 164). Além da precariedade em relação à titularidade da terra, nota-se também que a supressão de vegetação não está sob a responsabilidade da UC, bem como uma série de outras atividades que estão ligadas aos modos de vida tradicionais. Nota-se que existem divergências entre as instituições responsáveis pela autorização ou sensibilidade as atividades ligadas aos modos de vida destes povos, o que em alguma medida foi possível acionar através da parceria com a gestão da UC e com apoio de órgãos da justiça. A falta de titularidade da terra deixa a comunidade à



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

mercê das oscilações políticas vigentes nestes órgãos.

As formas de solidariedade também foram discutidas por Cândido (2010), que cita o mutirão como uma manifestação importante na sociabilidade caipira. As atividades da lavoura e da indústria doméstica dariam a oportunidade de solucionar os problemas de mão de obra na vizinhança. Não há remuneração direta, o beneficiário retribui o serviço com alimentação e festa, além de assumir o compromisso de corresponder ao chamado, quando necessário. Os mutirões caipiras muito se assemelham àqueles que viabilizaram a realocação da Enseada. Como a comunidade tem um número reduzido de famílias, parentes que foram morar em outros lugares, vizinhos dos bairros próximos, amigos e parceiros participaram dos mutirões que ocorreram, a partir de 2017. Por não terem entre os familiares os fandangueiros, a celebração sempre ocorreu através de refeições animadas. Em alguns eventos especiais, contaram com a participação de fandangueiros da vizinhança. Esse traço marcante da cultura caçara estava adormecido localmente, ocorrendo anualmente até a realocação. Houve apoio de funcionários de instituições públicas, mas não representa mais do que 5% do trabalho realizado.

Conforme Porto-Gonçalves (2006, p. 168) em sua reflexão sobre território e suas lutas, acredita-se que “pensar a terra a partir do território implica pensar politicamente a cultura. Assim, eram racionalidades distintas em conflito. Concretamente a luta política era também uma luta para afirmar outras epistememes”. Acredita que o coletivo/comunitário quase sempre se opõe à exclusividade da propriedade privada, que pelo uso exclusivo, torna-se a base da exclusão, modelo que provém do conceito hegemônico o pensamento moderno-colonial de território.

Partindo destas racionalidades em disputa, é que se retorna ao dialogo com os territórios de diferença propostos por Escobar (2015), a medida que se relacionam com os seis possibilidades de leitura, propostos pelo autor: i) apesar de não compor de forma direta movimentos étnico-territoriais, produzem conhecimento e estratégias sobre suas identidades e vida; ii) tem no território um espaço de inter-relações entre humanos e não-humanos; iii) tem na autonomia um lugar de criação, ainda que esta autonomia seja muitas vezes afetada pelas relações de poder que constituem as unidades de conservação; iv) se propõe a repensar o desenvolvimento e a economia, fomentando dinâmicas não liberais aos entramados humano-naturais; v) vem re-existindo a partir de territórios não estáticos, procurando o fomento de propostas que gerem vida, que procurem soluções de fomento a democracia e o direito a diferença; vi) defendem a permissão da existência de outros mundos, ainda que não seja prática, a sua inter-relação.

Escobar (2015, p. 90) trabalha com o papel das comunidades indígenas, afrodescendentes e camponesas nas lutas ontológicas, adotam para si “a defesa de outros modelos de vida”. Estas podem ser importantes contribuições “para as transições ecológicas e culturais para um mundo no qual caibam muitos mundos”, conceito que foi chamado pelo autor de pluriverso.

Ainda que estas ontologias caracterizam muitos povos étnico-territoriais, não são limitadas a estes (de fato, dentro da mesma experiência de modernidade ocidental existem expressões de mundos relacionais não dominantes). O importante apontar desde a nossa perspectiva é que a pressão sobre os territórios que vem se evidenciando hoje em dia a nível mundial – especialmente pela mineração e os agro-combustíveis – pode ser vista como uma verdadeira guerra contra os mundos relacionais e uma tentativa a mais de dismantlar todo o coletivo. Dentro desta complexa situação, as lutas pelos territórios se convertem em luta pela defesa de muitos mundos que habitam o planeta. Nas palavras do pensamento zapatista, se trata de lutas por um mundo em que caibam muitos mundos, é dizer lutas pelo pluriverso (ESCOBAR, 2015, p.93).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Com base na compreensão de Escobar (2015) na defesa do pluriverso e sua importância, este estudo acerca da experiência vivenciada pela comunidade da Enseada, se une a outras tantas comunidades e povos, que almejam soluções a partir de seus recursos territoriais e territorialidade, outras formas de economia, a valorização de saberes-locais, a busca pela autonomia, democracia, multidimensionalidade, sistema de crenças, trocas com a vizinhança e criatividade na busca de uma forma de re-existir, na atualidade, com as características culturais caiçaras.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fica claro que existem avanços em relação aos marcos legais nacionais acerca do reconhecimento do direito aos territórios tradicionais. Ao mesmo tempo, existem lacunas para operacionalização destes direitos o que é motivo de disputa em campos diversos. No caso dos caiçaras, existe algum reconhecimento do direito e no caso estudado, a parceria da comunidade com a gestão da UC e de órgãos da justiça parece determinante para que a realocação não apenas seja permitida, mas em alguma medida, apoiada, ainda que tenha exigido organização, articulação, facilidade com processos burocráticos e muito trabalho por parte das famílias envolvidas. Situação ainda frágil, pelo conjunto de fatores necessários para a garantia do direito, em se tratando de uma análise para além da comunidade que foi o foco da pesquisa.

Apesar dos entrevistados tratarem por vezes de terra e território como algo igual, o detalhamento atribuído ao lugar vivido e reivindicado, carrega em si toda a potência da dimensão ontológica, na inclusão de seres não humanos em todo processo, do reconhecimento identitário ao fator de decisão para a realocação, ainda que apareçam de forma reduzida nas transcrições elas percorrem todo processo da resistência.

O caso se inscreve na maior parte dos argumentos propostos por Escobar (2015) acerca dos territórios da diferença, ainda que não se reconheçam como movimento étnico-territorial e que ainda estejam articulando de forma descontínua esta tecitura com outros grupos que estejam vivenciando estas lutas territoriais.

A partir da ontologia política do território, proposta por Escobar (2015), que não está restrita a realidade de povos e comunidades tradicionais, mas todas experiências de resistência a absorção do modelo globalizador ocidental, seria possível portanto observar que a luta pela defesa do território, pautada por coletivos de todo mundo, vão muito além da luta pelo espaço geográfico, mas por um modo de vida específico, em que a vida considerada, vai além da vida humana, mas também não humana, em profunda relação e que aponta para a luta pelo pluriverso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, A. W. B. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**. São Paulo, v. 6, n. 1, p. 9 – 32, mai./2004. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/102>>. Acesso em: 03



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

jun. 2019.

ALMEIDA, A. W. B. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto:** terras tradicionalmente ocupadas. 2. ed. Manaus: PCSCA-UFAM, 2008.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Coleção de Leis do Brasil, Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição:** República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_08.09.2016/CON1988.pdf](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_08.09.2016/CON1988.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)>. Acesso em: 16 out. 2016.

CANDIDO, A. **Os parceiros do Rio Bonito:** estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida. 11. ed. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul, 2010.

CAPUCCI, M. R. Aspectos fundiários das comunidades caiçaras. In: STANICH NETO, P. **Direito das Comunidades Tradicionais Caiçaras.** São Paulo: Café com Lei, 2016.

DIEGUES, A. C. Prefácio. In: STANICH NETO, P. **Direito das Comunidades Tradicionais Caiçaras.** São Paulo: Café com Lei, 2016.

DUPRAT, D. M. B. P. **O Estado pluriétnico.** Brasília: MPF, 2002. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs/artigos/docs\\_estado\\_plurietnico.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs/artigos/docs_estado_plurietnico.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2019.

ESCOBAR, A. **Sentipensar com la tierra:** nuevas lecturas sobre desarrollo, território y diferencia. Medellín: UNAULA, 2014.

ESCOBAR, A. Territórios de diferencia: la ontología política de los “derechos al território”, **Desenvolvimento Meio Ambiente**, Curitiba, v. 35, p. 89–100, dez. 2015. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/43540>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

GRABNER, M. L. Não desistam! In: VERSOLATO, F.; GOMES, M. J. M. **Direito dos povos e comunidades tradicionais em territórios protegidos.** São Paulo: Instituto Pólis, 2016. Disponível em: <[http://polis.org.br/wp-content/uploads/cad\\_06.pdf](http://polis.org.br/wp-content/uploads/cad_06.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2018.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

LANDER, E. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In LANDER, E. (Org.) A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciencias sociais. **Perspectivas latinoamericanas**. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, set. 2005. p. 24 - 32.

MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais**. Brasília, Ministério Público Federal/6ª Câmara de Coordenação e Revisão, 2014.

NUPAUB - NÚCLEO DE APOIO À PESQUISA SOBRE POPULAÇÕES HUMANAS EM ÁREAS ÚMIDAS DO BRASIL. **Laudo Técnico de avaliação da área de reassentamento da comunidade de Enseada da Baleia sob os aspectos antropológicos, ambientais e segurança geológica diante do processo erosivo na Ilha do Cardoso/Cananéia-SP**. São Paulo, 2016. 94 p. Relatório técnico.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT**. Brasília: OIT, 2011. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao\\_169\\_OIT.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf). Acesso em 03 jun. 2019.

PORTO-GONÇALVES, C. W. A reinvenção dos territórios: a experiência latino-americana e caribenha. In: CECEÑA, A. E. **Los desafios de Las emancipaciones em um contexto militarizado**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 151 - 197. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101019090853/6Goncalves.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2018.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A reinvenção dos territórios na América Latina / Abya Yala**. Ciudad de Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2012. Disponível em:

[http://gege.fct.unesp.br/docentes/geo/raul/biogeografia\\_saude\\_publica/aulas%202014/2-carlos%20walter.pdf](http://gege.fct.unesp.br/docentes/geo/raul/biogeografia_saude_publica/aulas%202014/2-carlos%20walter.pdf). Acesso em 10 jan. 2019.

SANTOS, B. de S. **O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul**. 1. ed.; 1. reimp. Belo Horizonte: Autentica Editora, 2019.

VALLE, P. F. **Conflitos e possibilidades da participação de comunidades locais na gestão do Parque Estadual da Ilha do Cardoso, São Paulo**. 192 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100134/tde-31102016-150455/pt-br.php>. Acesso em: 20 nov. 2018.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

1 Escobar (2014) celebra através de seu livro *Sentipensar com La tierra: nuevas lecturas sobre El desarrollo* os vinte anos da *Ley 70* da Colômbia, que fora promulgada em 1993. E traz como alguns de seus aspectos fundamentais, o fato da lei reconhecer comunidades negras colombianas como grupo étnico com direitos coletivos de território e identidade cultural, reconhece e titula assentamentos ancestrais, estabelece parâmetros de uso e proteção do meio de acordo com as práticas tradicionais, cria mecanismos para a proteção das identidades culturais, garante o direito ao desenvolvimento econômico e social num contexto de cultura autônoma e suas próprias formas de economia.

2 Infelizmente o fenômeno também vem afetando as comunidades de Vila Rápida, Pontal de Leste (ambas na Ilha do Cardoso, Cananéia/SP) e de Barra do Ararapira (Ilha de Superagui, Guaraqueçaba/PR), além de impactar o transporte, a pesca e a vida entre comunidades e entorno, mas a pesquisa não ultrapassou as percepções da Enseada, o que pode indicar elementos para novas pesquisas.



OBSERVADR





ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

**LA PERCEPCIÓN DE LA FALTA AGUA EN LA GUAJIRA EN LAS COMUNIDADES WAYUU A TRAVÉS DE LAS REDES SOCIALES COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS DE DESARROLLO.**

**A PERCEPÇÃO DA FALTA DE ÁGUA EM LA GUAJIRA NAS COMUNIDADES WAYUU ATRAVÉS DAS REDES SOCIAIS COMO FERRAMENTA DE ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO.**

Katherin Pérez MENDOZA<sup>1</sup>; Carlos Busón BUESA<sup>2</sup>.

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es analizar las posibilidades de utilizar las redes sociales como herramienta para estudiar la percepción de eventos o noticias utilizando algoritmos de análisis semánticos de discurso. Para ello realizamos el análisis de los discursos de los comentarios en Facebook sobre una la noticia sobre la comunidad Wayuu de forma que pretendíamos obtener el grado y la respuesta ante una acción concreta. En este caso la ayuda humanitaria. La comunidad wayuu de la Península de La Guajira, Colombia. Sufre las terribles consecuencias de una pertinaz sequía que agrava la situación de desequilibrio social de esta población. Pretendíamos mediante este trabajo medir la percepción de una muestra en las redes sociales frente a dicha noticia. Los estudios sobre los comentarios nos dicen mucho sobre el pensamiento colectivo de un grupo social, nos revelan sus pautas de respuesta frente a una publicación concreta. Utilizamos la herramienta IRaMuTeQ. Esta, nos posibilito desarrollar diversos análisis estadísticos con los que pudimos tener una visión bastante detallada de la respuesta de la población ante un evento concreto en las redes sociales. Dicha herramienta puede sin duda hacer uso de los comentarios de las redes sociales como una importante fuente de materiales para investigaciones en diversas áreas del conocimiento.

**Palabras clave:** agua, redes sociales, La Guajira, facebook, IRaMuTeQ, desarrollo sostenible

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é analisar as possibilidades de utilização das redes sociais como ferramenta para estudar a percepção de eventos ou notícias por meio de algoritmos de análise semântica do discurso. Para isso, realizamos a análise dos discursos dos comentários no Facebook sobre as notícias sobre a comunidade Wayuu de forma que queríamos obter o diploma e a resposta a uma ação específica. Neste caso, ajuda humanitária. A comunidade Wayuu da Península de La Guajira, Colômbia. Sofre as terríveis consequências de uma persistente seca que

<sup>1</sup> Investigadora de extensión y proyección social, Universidad de La Guajira. [katherin.perez11@gmail.com](mailto:katherin.perez11@gmail.com)

<sup>2</sup> Professor de programas de Mestrado na Espanha, México e Colômbia. Doutor em Comunicação e Educação em Entornos Digitais do Espaço Europeu de Educação [Superior-EEES.carlos.buson@gmail.com](mailto:Superior-EEES.carlos.buson@gmail.com)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

agrava a situação de desequilíbrio social desta população. Com este trabalho pretendíamos medir a percepção de uma amostra das redes sociais em relação a essa notícia. Estudos sobre comentários nos falam muito sobre o pensamento coletivo de um grupo social, revelam seus padrões de resposta a uma publicação específica. Usamos a ferramenta IRaMuTeQ. Isso nos permitiu desenvolver várias análises estatísticas com as quais pudemos ter uma visão bastante detalhada da resposta da população a um determinado evento nas redes sociais. Certamente, tal ferramenta pode fazer uso dos comentários das redes sociais como importante fonte de materiais para pesquisas em diversas áreas do conhecimento.

**Palavras-chave:** água, redes sociais, La Guajira, facebook, IRaMuTeQ, desenvolvimento sustentável

## INTRODUCCIÓN

La península de La Guajira (en wayuunaiki<sup>3</sup>: Wajjiira) se encuentra en el extremo noroeste de América Latina. Pertenece a la República de Colombia limitando con el mar Caribe al norte y este, y sureste con Venezuela. La enorme variedad geográfica del territorio lo condicionan, al sudoeste podemos encontrarnos los altos picos de la Sierra Nevada donde se alcanzan altitudes de más de 5.000 metros y en el noroeste, nos podemos encontrar con áreas extremadamente áridas. Este territorio lleno de contrastes tiene una población muy diversa en pueblos originarios que ocupan el territorio. Los Wayuu son los que nos ocupan en este estudio.

El departamento de La Guajira tiene una importante población indígena, siendo que está compuesta, en un 48% por comunidades indígenas de la etnia wayuu que habitan mayoritariamente en el centro y norte del departamento donde se encuentra un territorio extremadamente árido. Donde la escasez de agua y alimentos son la pauta. La falta de agua, provocado por su localización, y actualmente agravado con la crisis climática, es un problema constante que cada vez se está haciendo más grave, llegándose a producir graves problemas de subnutrición infantil y mortalidad por falta de agua potable y alimentos. La situación se agrava, ya que, además, no existen fuentes de rentas estables, la población vive mayoritariamente de una extensa informalidad, lo que provoca importantes desequilibrios sociales y económicos

Este empobrecimiento crónico y endémico del territorio, pese a ser extremadamente rico en recursos naturales. La falta de agua hace que sus comunidades de pueblos originarios se vean sometidos a unas condiciones de miseria extrema poco compatibles con un territorio tan rico.

## PROBLEMAS SOCIOECONÓMICOS PROVOCADOS POR LA FALTA DE AGUA EN LA GUAJIRA

<sup>3</sup> El wayuunaiki es una lengua de origen amerindia que es utilizado por el pueblo wayuu en la península de La Guajira, en el departamento de La Guajira, Colombia



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

El agua es un recurso fundamental para la supervivencia y el desarrollo de cualquier comunidad humana. Dependemos de ella para vivir, esta, la vida, es inviable en su ausencia. Todos los pueblos y civilizaciones que colapsaron en el pasado, en buena medida, fueron provocados por la mala gestión de este recurso tan valioso.

Diversos estudios sobre la malnutrición infantil en La Guajira fueron realizados para analizar la realidad local, Osorio, A., Romero, G., Bonilla, H., & Aguado, L. F. (2016). ; Morón, J. A. B., & de Castro, L. W. H. (2017). ; Bonet-Morón, J. A., Hahn-de-Castro, L. W., Hahn-De-Castro, L. W., & Bonet-Morón, J. (2017). ; Russell, E. A., Daza Atehortua, C., Attia, S. L., Genisca, A. E., Palomino Rodriguez, A., Headrick, A., & Thomas, J. A. (2020). Muestran que la situación es dramática por la difícil situación de las poblaciones locales ante la escasez de agua.

La vulnerabilidad local frente a las sequías es endémica León Linares, E., & Acosta Arias, C. M. (2015). ; Daza Calderón, N. A., & Corredor Mora, D. M. (2016).muestran que pese a disponer de importantes recursos naturales, carbón, Bayona Velásquez, E. M. (2016), gas, Jabba39, A. S. (2012) y energías alternativas, Ojeda Camargo, E., Candelo Becerra, J. E., & Silva Ortega, J. I. (2017). Pese a todas estas ventajas, la desigualdad es extremadamente elevada. No es aceptable en pleno siglo XXI un territorio tan rico sufra las consecuencias de esa miseria extrema.

Como afirma Meisel-Roca, A. (2007). En la Guajira existe un mito de las regalías redentoras. Regalías que nunca llegan, a quien verdaderamente lo necesita. No existe un crecimiento real de la situación de la población en el territorio. La industria de las commodities es algo tan solo para unos pocos. Una riqueza que desde los tiempos de la colonización fue sistemáticamente expoliada sin dejar las regalías correspondientes

A lo largo de los siglos la población local sigue aun sufriendo, las consecuencias de una situación dramática basadas en políticas coloniales de exploración del territorio. Eduardo Galeano (1975) comentaba siempre que América Latina tiene la desdicha de las enormes riquezas que contiene, nunca siendo aprovechada por sus naturales, “*el campo irradia pobreza para muchos y riqueza para muy pocos.*” (p. 166)

## **El análisis de los discursos de los comentarios en Facebook mediante algoritmos.**

Para este trabajo desarrollamos un análisis de los comentarios de las redes sociales, en este caso, las respuestas que origino un post de UNICEF Colombia sobre la situación de los Wayuu.

Los análisis de redes sociales en Internet arrancan desde el mismo momento que estas empiezan a prosperar en las redes. El trabajo de, del Fresno García, M., Daly, A. J., & Sánchez-Cabezudo, S. S. (2016) nos muestran que en verdad las redes son los nuevos mecanismos de influencia de la población siendo que su análisis es fundamental. Se hace necesario determinar cómo se perciben los mensajes sobre un determinado tema en las redes.

Los trabajos de Dijk, (2000) en “*El estudio del discurso. En El discurso como estructura y proceso*” son extremadamente útiles para trabajar esta línea de investigación. Dijk (2002), nos



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

habla del "uso actual de la lengua por usuarios concretos en situaciones sociales concretas." Esta es una interesante opción para aplicar el Análisis crítico del discurso o CDA, esta es un uso interdisciplinar del estudio del discurso, teniendo en cuenta cualquier manifestación lingüística, como sería el caso del estudio de los comentarios de Facebook. Se pueden observar las respuestas sociales frente a un evento concreto y el uso del lenguaje que se realiza.

El trabajo de Arrieta Bettín, L., & Avendaño de Barón, G. (2018) sobre el análisis lingüístico, sociodiscursivo y sociopragmático en los discursos de los tweets, nos sirven para valorar esa opción para analizar una muestra representativa con el fin de obtener pautas de comportamiento frente a un evento. Tanto los mensajes de Twitter como de Facebook, u otras redes, nos permiten obtener una muestra representativa sobre un evento y analizar la misma para medir y cuantificar la respuesta de este. Según Busón (2020) Los estudios sobre los comentarios nos dicen mucho sobre el pensamiento colectivo de un grupo social, nos revelan sus pautas de respuesta frente a una publicación concreta

El análisis de datos en Facebook nos permite observar las pautas del pensamiento de los usuarios frente a un evento concreto. En este caso, la percepción de la falta de agua en La Guajira. Los usuarios comentan lo que les parece oportuno acerca de una noticia, en una especie de encuesta con una pregunta abierta de un cuestionario público donde expresan lo que les dice dicha información. Dichas respuestas nos permiten realizar infinitud de estudios con estas muestras utilizando diversos algoritmos. En este trabajo quisimos analizar la respuesta ante una situación concreta utilizando técnicas de análisis semántico basado en R y que funcionan a través de IRaMuTeQ. A través de los algoritmos de esta herramienta pudimos analizar dos muestras de datos para analizar el sentir general ante un evento. Diversos trabajos previos, Ratinaud, P. (2014). Ratinaud, P. (2016). Sarrica, M., Mingo, I., Mazzara, B., & Leone, G. (2016), Baviera, T. (2017) nos muestran las muchas posibilidades en el uso de IRaMuTeQ en análisis textual para tratar datos cualitativos.

Entre las diversas herramientas existentes, nos decantamos por utilizar una herramienta basada en software libre el IRaMuTeQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), es una herramienta de uso relativamente sencillo que utiliza R como motor para los cálculos estadísticos. Desarrollado por Pierre Ratinaud (1993) que cuenta actualmente con varias traducciones y diccionarios de diversas lenguas entre ellas el español.

## METODOLOGÍA

### Herramientas utilizadas

Para tratar esta información hemos utilizado básicamente herramientas de software libre como la aplicación IRaMuTeQ, versión 0.7 alfa 2. Esta herramienta utiliza el entorno estadístico de R, que es un entorno para cálculos estadísticos y gráficos. Siendo una herramienta bastante potente para mediante algoritmos desarrollar diversos tipos de análisis estadístico de datos cualitativos sobre los textos analizados, para ello es necesario transformar los datos obtenidos en un corpus de texto que posteriormente será tratado. Además, hicimos uso de la hoja cálculo de LibreOffice



OBSERVADR



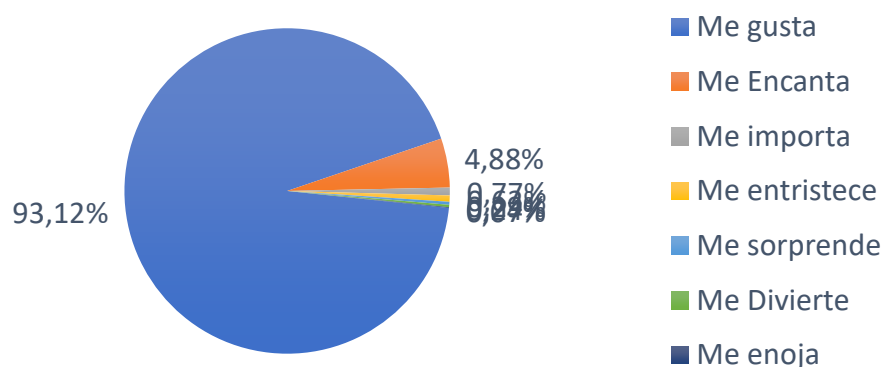


versión 5 y el Notepad ++ para tratar el corpus textual antes de ser procesado. En la elaboración de los corpus fueron ajustados los textos a los parámetros solicitados por el software, eliminándose todos aquellos caracteres especiales, ya que, la aplicación no los considera a la hora de procesar la información textual.

### Obtención de la información

La información obtenida para este trabajo lo obtuvimos de un post de UNICEF Colombia<sup>4</sup> publicado el 15 de julio de 2020. “Con el apoyo de Unión Europea en Colombia, Claro Colombia y ZOA, entregamos kits de higiene a 60 familias de la comunidad rural #Wayúu de Sararao, en respuesta a la emergencia por #COVID19.” En pleno periodo de la pandemia del Covid-19. Hacia parte de una acción concreta para de alguna forma aliviar las duras condiciones de las comunidades Wayuu frente a la pandemia. En líneas generales fue una noticia bien recibida (figura 1) donde más del 98% la veía de forma muy positiva. Asimismo, fue compartida más de 2.200 veces lo que da una buena imagen de que era una publicación relevante entre los usuarios.

Figura 1. Reacciones de los usuarios ante el post en Facebook.



Fuente: Facebook y elaboración propia.

Fueron obtenidos 495 comentarios válidos alojados en Facebook. Mediante una extracción de estos usando la técnica de *web scraping*, a través de la cual pudimos obtener todos los comentarios en formato CSV que posteriormente fueron tratados mediante diversos softwares como la hoja de cálculo de libre Office, el Notepad ++, para constituir el corpus de datos de

<sup>4</sup> UNICEF Colombia July 15 at 7:00 PM ·

Con el apoyo de Unión Europea en Colombia, Claro Colombia y ZOA , entregamos kits de higiene a 60 familias de la comunidad rural #Wayúu de Sararao, en respuesta a la emergencia por #COVID19. Estas familias se beneficiarán de Pílas Públicas de #AguaPotable de #GuajiraAzul  
#UNICEFenAcción <https://www.facebook.com/45235597147/posts/10158604050007148/>



dichas muestras que fueron tratadas en el software IRaMuTeQ (tabla I).

Tabla I. Datos de la muestra analizada en IRaMuTeQ y R.

Datos	Valores
Número de textos	n=495
Número de segmentos de texto	505
Número de formas	1648
Número de ocurrencias	49015
Número de hápax	1853 (3.78 % de ocurrencias – 49,23 % de formas)
Media de ocurrencias por texto	6163
Número de lemas	1266
Número de formas activas	1165
Número de formas suplementarias	98
Número de formas activas con frecuencia	$\geq 3$ : 237
Media de formas por segmento	12,203960
Número de classes	3
Segmentos clasificados	397 segmentos clasificados de 505 (78.61%)

Fuente: Facebook y elaboración propia mediante IRaMuTeQ y R

En total analizamos una muestra de n=495 comentarios válidos. El resultado de todo este proceso de tratamiento de la información formó los dos corpus textuales para su posterior análisis en IRaMuTeQ.

## RESULTADOS E DISCUSIÓN

A continuación, describiremos algunos de los resultados del análisis de los comentarios del post analizado de UNICEF Colombia

### Análisis de los comentarios del post de UNICEF Colombia del 15 de julio de 2020.

Para los análisis de los textos se utilizó el método de nube de palabras que agrupa las palabras únicamente en función de la frecuencia con que aparecen en el texto, es un método bastante sencillo y visual ya que permite observar rápidamente peso de ciertas palabras para apreciar la importancia de estas en el texto.

A continuación, realizamos los análisis de similitud, está es una técnica fundamentada en la



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

teoría de los grafos, el cual permite la identificación de las ocurrencias de las palabras en un texto. Es otro método muy gráfico que ayuda a entender de qué forma las palabras están conectas entre sí. El resultado gráfico presentado son las indicaciones de conexión entre las mismas. Lo que nos permite identificar las ocurrencias de las palabras, su importancia en el texto y la forma en que estas se conectan.

Del mismo modo realizamos el Análisis jerárquico descendiente (CDH), propuesto por el método de Reinert (1993), en que los segmentos de texto (fragmentos de los textos) son clasificados de acuerdo con sus respectivos vocabularios y sus conjuntos repartidos en formas más reducidas. Es un método que nos da una clasificación de las palabras por sus *classes*, es decir, como estas están agrupadas.

Finalmente realizamos el Análisis Factorial de correspondencia (AFC), que se hace a partir de los datos obtenidos en la CHD del corpus textual. Nos permite realizar un gráfico con ejes propuestos por el modelo de Reinert, en que los segmentos de texto son clasificados de acuerdo con sus respectivos vocabularios y sus conjuntos distribuidos en formas más reducidas. Veamos algunos de los resultados obtenidos.

Figura 2. Nube de palabras del corpus analizado



Fuente: Facebook y elaboración propia mediante IRaMuTeQ, y R.

En esta nube nos encontramos entre las 10 primeras palabras que más se repiten en los comentarios analizados las siguientes: *Dios* (138 veces), *gracia* (73 veces), *benedecir* (70 veces), *ayudar* (58 veces), *aguardar* (48 veces), *buena* (47 veces) e *necesitar* (39 veces). Asimismo, se observan palabras alrededor como *persona*, *bendición*, *amén*, *guajiro*, *familia*, *comunidad*, etc.

Básicamente nos demuestra un agradecimiento por la ayuda prestada ante la grave situación.



OBSERVADR







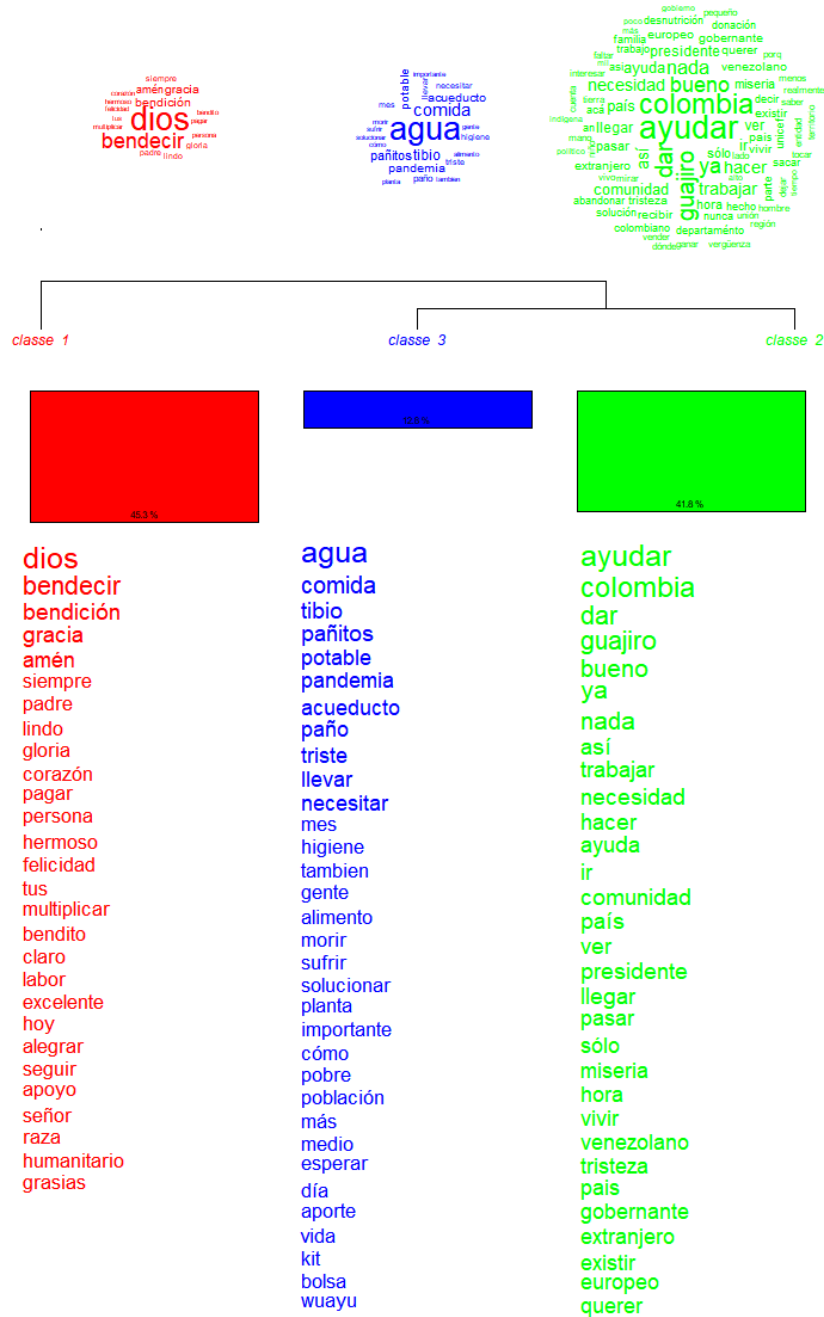
# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA

04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Figura 4. Dendrograma de las tres clases lexicales obtenidas de la clasificación jerárquica descendente de las palabras del corpus analizado.



Fuente: Facebook y elaboración propia mediante IRaMuTeQ y R.

Además, en corpus textual de los comentarios del post de UNICEF Colombia del 15/07/2020, realizamos la Clasificación Jerárquica Descendente (CDH) (figura 4) que formó un esquema jerárquico de clases de los vocabularios presentes en el corpus. Mediante el CDH pudimos obtener el contenido de cada una de las *clases* de los textos analizados de los discursos, en este



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

caso fueron 3 (tres) *classes*; la *classe* 1 con un 45,3 % hace referencia temas como *Dios, bendecir, bendición, gracia, amén*, etc. entre otras con un cuño eminentemente de carácter religioso. Luego tenemos *classe* está relacionada con la *classe* 2 con un 41,8 % y destacan las palabras *ayudar Colombia, dar, guajiro, bueno, ayuda, etc.* Esta *classe* se encuentra relacionada con la *classe* 3 con un 12,8% hace referencia a las palabras entre otras a: *agua, comida, tibio, pañitos, pandemia, acueducto, etc.* De esta *classe*, que es clase para entender la percepción de la falta de agua en La Guajira, realizamos un análisis más profundo que veremos a continuación con más detalle.

Tabla II. Concordancias en el texto de la palabra Guajiros a partir de las formas presentes en el corpus textual

<p>**** *suj_0280</p> <p>la <b>guajira</b> no necesita pañitos de agua que no solucionan nada en medio del desierto la <b>guajira</b> necesita que las regalías del carbon del gas y de la sal sean invertidas en salud educación en vías</p>
<p>**** *suj_435</p> <p>si pueden entender que la solución ni está en dar pequeñas ayudas las ayudas ni ayudan lo que mis <b>guajiros</b> necesitan es que le devuelvan su río que las regalías del carbón sean invertidas en universidades hospitales</p>
<p>**** *suj_0327</p> <p>no hubo otro medio donde darles las donaciones a los <b>guajiros</b> la <b>guajira</b> no aguanta mas la contaminacion con bolsas plasticas</p>
<p>**** *suj_0344</p> <p>paños de agua tibia y no solucionan los verdaderos problemas de la <b>guajira</b> el hambre y la sed cómo si fueran a comer antibacteriales y qué los niños se nutran con jabón</p>
<p>**** *suj_0097</p> <p>más bien porq no ven lo q realmente pasa en la <b>guajira</b> q hay tanta desnutrición y miseria le van a colaborar con algo tan básico <b>guajira</b> es tierra sin len no hay ningun mandatario q luce por esa región aya</p>

Fuente: Facebook y elaboración propia mediante IRaMuTeQ y R

Tabla III. Concordancias en el texto de la palabra agua a partir de las formas presentes en el corpus textual

<p>**** *suj_0012</p> <p>los hechos valen más que mil palabras nosotros somos un pueblo y no tenemos nada qué rogarles a los gobiernos dé turno es su obligación dotarles de servicios públicos <b>agua</b> electricidad educación salud</p>
<p>**** *suj_0020</p> <p><b>agua potable</b> para ellos sería de gran bendición gracias a los que colaboran cada día por hacerles la vida más feliz</p>



OBSERVADR



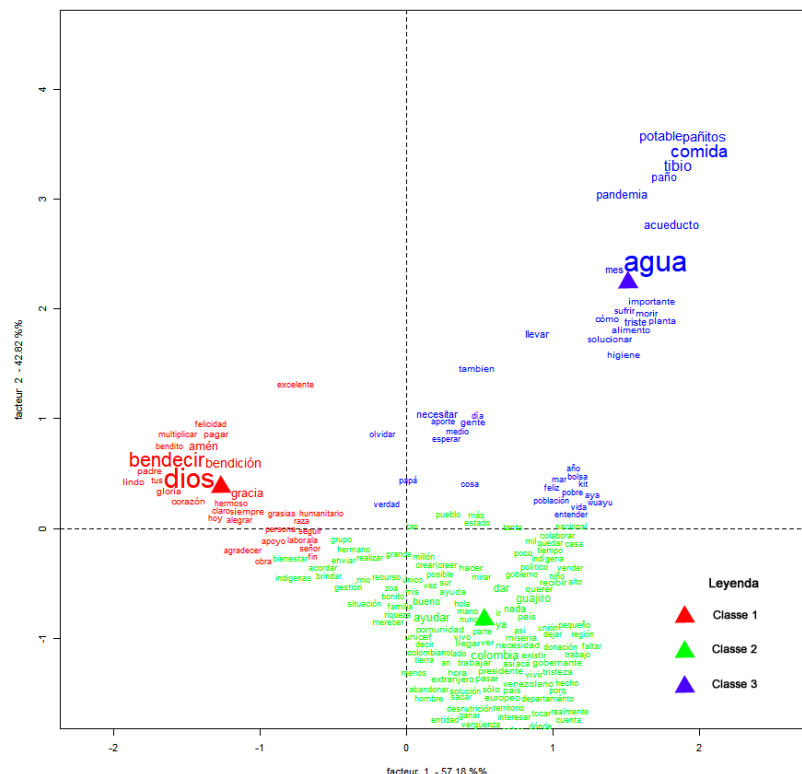


<p>**** *<b>suj_0021</b></p> <p>ahí está el ejemplo de israel no sufren de <b>agua</b> porque han construido muchas plantas desalinizadoras a orillas del mar</p>
<p>**** *<b>suj_0280</b></p> <p>la guajira no necesita pañitos de <b>agua</b> que no solucionan nada en medio del desierto la guajira necesita que las regalías del carbon del gas y de la sal sean invertidas en salud educación en vías</p>
<p>**** *<b>suj_0166</b></p> <p>esas comunidades necesitan <b>comida</b> y <b>agua</b> no los engañen con papel higiénico</p>

Fuente: Facebook y elaboración propia mediante IRaMuTeQ y R

Observando las concordancias (tabla II y tabla III) extraídas de la muestra podemos percibir una crítica y al mismo tiempo un agradecimiento ante la difícil situación del territorio. La ciudadanía percibe de forma clara la gravedad de la situación, aunque, también exige soluciones permanentes.

Figura 5. Análisis de Especificidades y AFC de las tres classes lexicales de las palabras del corpus.



Fuente: Facebook y elaboración propia mediante Itamuteq y R.

El análisis del AFC (figura 5) resulto en tres *classes*, en el eje X están representados en el factor



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

1 por el 57,18 % y el Y con un factor de 42,82 % del cuerpo textual. La distribución de clases quedo de la siguiente la *classe 1* quedo localizada en el cuadrante del ejes negativo de X e en el positivo de Y, se encuentra en el cuadrante superior izquierdo. La *classe 2* quedo restringida a la parte positiva de X no obstante, está localizada en la parte negativa del eje Y. Mientras que la *classe 3* se encuentra en la parte positiva de X y del eje Y. Las *clases 2 y 3* estas relacionadas entre sí, mientras que la *classe 1* corresponde a otro grupo de palabras poco relacionadas con las anteriores.

## CONCLUSIONES

En este trabajo pudimos apreciar las posibilidades de analizar a través de técnicas de textometría, los comentarios existentes en un post de Facebook. Lo que nos permitió observar cómo es percibido un problema concreto por parte de la población. Pese a sus limitaciones descritas por Chartier e Meunier (2011) donde la fascinación por la tecnología puede mermar los objetivos reales de la investigación. Estas herramientas son prácticas, ayudando en el análisis de redes sociales.

Esta pequeña investigación hace parte de un proyecto más amplio para estudiar los efectos del cambio climático en La Guajira, Colombia, donde podremos desarrollar a partir del mismo nuevas líneas de investigación.

Pudimos comprobar que dicha herramienta es bastante útil para procesar grandes volúmenes de datos que envuelvan textos como pueden ser los comentarios de las redes sociales. El análisis estadístico nos ayudó a visualizar esa percepción sobre la noticia, pudiendo obtener datos cualitativos y cuantitativos. Lo que, sin duda, posibilita al investigador a disponer de una interesante herramienta para el análisis de los datos que le permita, analizar la información textual con más profundidad. El software permite realizar numerosas simulaciones que ayudan al investigador a poder realizar investigaciones más específicas sobre puntos que destaquen la atención. En este estudio pudimos observar la respuesta ante una noticia que nos da la percepción de una situación concreta. Las respuestas indican que el problema tendría solución ya que son conocidas por la población la disponibilidad de agua y la ausencia de infraestructuras para llevar la misma a las comunidades afectadas.

## BIBLIOGRAFÍA

Bonet-Morón, J. A., Hahn-de-Castro, L. W., Hahn-De-Castro, L. W., & Bonet-Morón, J. La mortalidad y desnutrición infantil en La Guajira. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 255. 2017

Bouchet-Valat, M., & Bastin, G. (). RcmdrPlugin. temis, a graphical integrated text mining solution in R. The R Journal, 5(1), 188-196. 2013



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Busón, C. (2020). La minería de opinión para el análisis del discurso de odio en las redes sociales / Opinion mining for the analysis of hate speech in social networks: Un estudio de caso sobre Paulo Freire en YouTube durante el periodo 2007-2019 / A case study on Paulo Freire on YouTube during the period 2007-2019. Commons. Revista De Comunicación Y Ciudadanía Digital, 9(1), 119-159. Recuperado a partir de <<https://revistas.uca.es/index.php/cayp/article/view/5482>>

Chartier, J.-F., & Meunier, J.-G. Text mining methods for social representation analysis in Large Corpora. Papers on Social Representations, 20(37), 1-47. 2011

Curiel, E. B. M. Malnutrition in children of the Wayuu ethnicity: among the ethical, the unique and the relevant. Revista Médica Electrónica, 39(S1), 803-812. 2017

Daza Calderón, N. A., & Corredor Mora, D. M. Estudio del grado de vulnerabilidad por escasez de agua potable en tres municipios de La Guajira. 2016

Daza-Daza, A. R., Rodríguez-Valencia, N., & Carabalí-Angola, A. El Recurso Agua en las Comunidades Indígenas Wayuu de La Guajira Colombiana. Parte 1: Una Mirada desde los Saberes y Prácticas Ancestrales. Información tecnológica, 29(6), 13-24. 2018

del Fresno García, M., Daly, A. J., & Sánchez-Cabezudo, S. S. Identificando a los nuevos influyentes en tiempos de Internet: medios sociales y análisis de redes sociales/identifying the new influencers in the Internet Era: social media and social network analysis. Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 23-42. 2016

Dijk, T. A. van. El estudio del discurso. En El discurso como estructura y proceso (pp. 21-65). Barcelona: Gedisa. 2000

Dijk, T. A. van. El análisis crítico del discurso y el pensamiento social. Athenea Digital. Revista De Pensamiento E Investigación Social, 1(1), 18-24. doi:<https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v1n1.22> 2002

Galeano, E. Las venas abiertas. América Latina. Buenos Aires, Siglo. 1975

Justo, A. M., & Camargo, B. V. Estudos qualitativos e o uso de softwares para análises lexicais. 2014

Lauer SA, Grantz KH, Bi Q, et al. The Incubation Period of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) From Publicly Reported Confirmed Cases: Estimation and Application. Ann Intern Med. 2020; [Epub ahead of print 10 March 2020]. doi: <https://doi.org/10.7326/M20-0504>

León Linares, E., & Acosta Arias, C. M. Análisis de vulnerabilidad del territorio por sequía en el departamento de La Guajira, Colombia, a partir de una visión basada en necesidades básicas insatisfechas (Bachelor's thesis). 2015.

McAloon, C. G. (2020). The incubation period of COVID-19 – A rapid systematic review and meta-analysis of observational research. medRxiv preprint doi: <https://doi.org/10.1101/2020.04.24.20073957>. <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.04.24.20073957v1>

Meisel-Roca, A. La Guajira y el mito de las regalías redentoras. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 86. 2007

Morón, J. A. B., & de Castro, L. W. H. La mortalidad y desnutrición infantil en La Guajira. Revista del Banco de la República, 90(1074), 29-58. 2017

Osorio, A., Romero, G., Bonilla, H., & Aguado, L. F. Influencia Del Contexto Socioeconómico De La



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Comunidad Sobre La Desnutrición Infantil En Colombia: Un Enfoque Multinivel Para Los Años 2005 Y 2010 (Influence of Community Socioeconomic Context on Child Malnutrition in Colombia: A Multilevel Approach for 2005 and 2010). Available at SSRN 2796162. 2016

Ratinaud, P. (). Visualisation chronologique des analyses ALCESTE: application à Twitter avec l'exemple du hashtag# mariagepourtous. Actes des 12es Journées internationales d'Analyse statistique des Données Textuelles. Paris Sorbonne Nouvelle-Inalco. 2014. Recuperado a partir de <<http://lexicometrica.univ-paris3.fr/jadt/jadt2014/01-ACTES/46-JADT2014.pdf>>

Ratinaud, P. Étude d'un large corpus textuel avec IRaMuTeQ: Twitter et le hashtag# mariagepourtous. Les représentations sociales. Théories, méthodes et applications, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 107-112. 2016

Reinert, M. Les "Mondes lexicaux" et leur "logique" à travers de l'analyse statistique d'un corpus de récits de cauchemars. Langage et société, v. 66, n. 1, p. 5-39, 1993

Russell, E. A., Daza Atehortua, C., Attia, S. L., Genisca, A. E., Palomino Rodriguez, A., Headrick, A., ... & Thomas, J. A. Childhood malnutrition within the indigenous Wayuú children of northern Colombia. Global Public Health, 15(6), 905-917. 2020

Sarrica, M., Mingo, I., Mazzara, B., & Leone, G. The effects of lemmatization on textual analysis conducted with IRaMuTeQ: results in comparison. 13ème Journées internationales d'Analyse statistique des Données Textuelles. 2016. Recuperado a partir de <<http://lexicometrica.univ-paris3.fr/jadt/jadt2016/01-ACTES/82897/82897.pdf>>

Souza, Marli & Wall, Marilene & Thuler, Andrea & Lowen, Ingrid & Peres, Aida. O uso do software IRAMUTEQ na análise de dados em pesquisas qualitativas. Revista da Escola de Enfermagem da USP. 52. 10.1590/s1980-220x2017015003353. 2018



OBSERVADR





ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

**O CONTEXTO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL NO ÂMBITO DAS RELAÇÕES TRABALHISTAS: UMA ANÁLISE DE DECISÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO ACERCA DAS DEMISSÕES DISCRIMINATÓRIAS**

**THE CONTEXT OF CORPORATE SOCIAL RESPONSABILITY IN THE CONTEXT OF LABOR RELATIONS: AN ANALYSIS OF DECISIONS BY THE SUPERIOR LABOR COURT REGARDING DISCRIMINATORY DISMISSALS**

Luana Borchart<sup>1</sup>; Maria Alice da Costa Beber Goi<sup>2</sup>; Maria Margarete Baccin Brizolla<sup>3</sup>; Sergio Luís Allebrandt<sup>4</sup>; Argemiro Luís Brum<sup>5</sup>

**Resumo:** O estudo analisa situações de demissão discriminatória de casos julgados pelo Superior Tribunal do Trabalho, no ano de 2019, no âmbito de julgamentos de Acórdãos, buscando sua correlação com a Responsabilidade Social Empresarial (RSE), a fim de conhecer as circunstâncias e motivos alegados por estas empresas. Para tanto, nos reportamos à ISO 26000 que estabelece diretrizes em Responsabilidade Social e à Convenção nº 111 da OIT, além do ordenamento jurídico brasileiro. Desta forma, procedemos a uma pesquisa documental e bibliográfica, buscando identificar a percepção das empresas/organizações sobre o contexto da demissão discriminatória e sua correlação com as diretrizes da RSE. O estudo concluiu ser emergente para a RSE a absorção das diretrizes e princípios da ISO 26000 para além de sua gestão interna ou no âmbito meramente filantrópico ou como ferramenta de marketing, mas também sob ótica da responsabilidade jurídica.

**Palavras-chave:** discriminação; trabalho; demissao; ISO 26000.

**Abstract:** The study analyzes situations of discriminatory dismissal of cases judged by the Superior Labor Court, in 2019, within the scope of Judgments judgments, seeking its correlation with Corporate Social Responsibility (CSR), in order to know the circumstances and reasons alleged by these companies. To this end, we refer to ISO 26000, which establishes guidelines in Social Responsibility and to ILO Convention No. 111, in addition to

<sup>1</sup> Advogada. Mestranda Prosuc/Capes em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UNIJUI. [luborchart@yahoo.com.br](mailto:luborchart@yahoo.com.br).

<sup>2</sup> Advogada. Mestranda em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UNIJUI. [ouvidoria@boavistadocadeado.rs.gov.br](mailto:ouvidoria@boavistadocadeado.rs.gov.br).

<sup>3</sup> Professora do PPGDR. PPGSAS e do Curso de Ciências Contábeis da UNIJUI; Doutora em Ciências Contábeis e Administração, [marga.brizolla@unijui.edu.br](mailto:marga.brizolla@unijui.edu.br).

<sup>4</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC (2010). Professor do PPGDR- Unijuí. [allebr@unijui.edu.br](mailto:allebr@unijui.edu.br).

<sup>5</sup> Doutor em Economia Internacional. Professor Titular do PPGDR/UNIJUI. [argelbrum@unijui.edu.br](mailto:argelbrum@unijui.edu.br).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

the Brazilian legal system. In this way, we carried out a documentary and bibliographic research, seeking to identify the perception of companies / organizations about the context of discriminatory dismissal and its correlation with the CSR guidelines. The study concluded that the absorption of the ISO 26000 guidelines and principles is emerging for CSR in addition to its internal management or in the purely philanthropic scope or as a marketing tool, but also from the perspective of legal responsibility.

**Keywords:** discrimination; job; resignation; ISO 26000.

## INTRODUÇÃO

Diversas são as temáticas que envolvem situações discriminatórias no ambiente de trabalho e nem sempre as empresas desenvolvem mecanismos para reprimir e conscientizar sobre condutas inclusivas e de respeito ao indivíduo. Sequer, incluem em seus planos de gestão e responsabilidade social, práticas efetivas de cumprimento de normativas legais, agindo de forma a desenvolver uma cultura que afronta a dignidade do trabalhador.

A Responsabilidade Social Empresarial (RSE) demonstra ser um conceito amplo, complexo e em construção contínua, o qual importa em práticas sustentáveis, comportamento ético e transparente da empresa diante da sociedade, bem como em seu ambiente e relações internas e com outras empresas.

Neste contexto, busca-se, a partir de uma abordagem preliminar, conhecer, em parte, as razões apresentadas por empresas que agem de forma discriminatória ao promover a dispensa de empregado em razão de sua condição de saúde ou por alguma forma de preconceito, tendo em vista que a legislação trabalhista normatiza algumas situações, de forma preventiva, definindo, em tese, condutas discriminatórias. É o caso da Súmula nº 443 do Tribunal Superior do Trabalho, que dispõe sobre a presunção de dispensa discriminatória em caso de empregado portador de doença grave, estigma ou preconceito.

Observa-se que a referida súmula atende, em parte ao disposto na ISO 26000 de 2010, que é uma norma internacional que estabelece diretrizes sobre Responsabilidade Social, e dentro de suas orientações, aborda a questão dos direitos humanos e das práticas trabalhistas para a efetivação da RSE.

Os casos tomados para este estudo, constam de pesquisa de acórdãos judiciais emanados no Tribunal Superior do Trabalho (TST), no ano de 2019, excluídas as decisões monocráticas, que referem em suas ementas, especificamente, o embasamento dado pela Súmula nº 443 daquele Tribunal.

A fim de estruturarmos este estudo, abordamos, suscintamente, aspectos da RSE conferidos pela ISO 26000 (ou como referida no Brasil sendo a ABNT NBR ISO 26000:2010), seguindo de uma abordagem jurídica do tema. Neste ponto, referenciaremos alguns tópicos do ordenamento jurídico brasileiro, afetos à RSE, como é o caso da Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual o país é signatário, tendo desta,



OBSERVADR





decorridas legislação vigente.

Posteriormente, passamos a uma breve narrativa da metodologia aplicada ao estudo, resultados e sua análise e, por fim, apresentando nossas considerações propositivas.

## REFERENCIAL TEÓRICO

A temática da Responsabilidade Social Empresarial (RSE) tem sua relevância para além das práticas empresariais, mas, também, na vida em sociedade, e nesta, com repercussões no mundo jurídico.

Alves (2020) em sua obra refere que a relação intrínseca da RSE com a efetivação dos direitos trabalhistas, pois entre o discurso político e o interesse econômico, está presente a obrigação jurídica. Para tanto, o autor considera o que chama de “autêntica responsabilidade social” aquela que observa padrões de emprego e ocupação laboral em consonância com os Direitos Humanos do trabalho. Neste contexto, a empresa apresenta-se como um agente de transformação, desenvolvimento e de promoção da proteção jurídica, de forma conjunta ao investimento produtivo.

Porém, apesar de crescente a conscientização sobre a responsabilidade social no âmbito de empresas e organizações, no que tange especificamente à adoção da ISO 26000, conforme referido por Balzarova e Castka (2018), apesar de se mostrar promissora, ainda é pouco aceita em sua integralidade, pois há a ausência de uma certificação oficial e, além disso, acabou por ser acrescida da inclusão de normas nacionais, dificultando uma adoção mais efetiva.

Neste contexto, asseverou o presidente do Comitê Mundial da ISO 26000, o brasileiro Jorge Emanuel Cajazeira<sup>6</sup>, em entrevista publicada em 28 de abril de 2011 ao portal Itambé:

Diferentemente da maioria das normas, a ISO 26000 foi concebida para ser uma diretriz normativa não-certificável, ou seja, ela não é uma norma de certificação. “Ela é uma norma guia, uma norma de conduta. O objetivo foi fazer dela uma norma guarda-chuva. Ela praticamente englobou conceitos de outras normas, que evoluíram para uma ISO de responsabilidade social. Então, a adesão das empresas a ela é espontânea” [...]

Assim, no âmbito das práticas trabalhistas, a ISO 26000, conforme referido na citada entrevista, relaciona-se às questões referentes ao emprego direto, terceirizado e autônomo, bem como às relações e condições de trabalho e de proteção social, incluindo nesta, o diálogo social, saúde, segurança ocupacional e o desenvolvimento humano dos trabalhadores.

---

<sup>6</sup> Presidente do Conselho de Sustentabilidade da FIEB e do Grupo de Trabalho da ISO 26000 mundialmente. Fonte: <https://www.escavador.com/sobre/3358387/jorge-emanuel-reis-cajazeira>. Acesso em 20/03/2020.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## A RSE e a ISO 26000

A concepção de RSE no âmbito empresarial inicialmente deu-se em uma ótica de necessidade de filantropia que empresas e organizações passaram a assumir diante dos seus consumidores e da própria sociedade. Estas discussões, aqui no Brasil, segundo Barros (2010) remontam a década de 1960, quando foi criada a Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresas (ADCE), porém a instrumentalização para a RSE ganhou força, somente no ano de 1997 a partir de uma campanha impulsionada pelo sociólogo Hebert de Souza, o Betinho, para que as empresas promovessem a divulgação dos seus balanços sociais, imprescindíveis para estabelecer a transparência da empresa.

Conforme já referido, A ISO 26000 é uma norma internacional que disciplina e orienta práticas relativas ao tema da RSE, tendo sido elaborada pelo ISO/TMB *Working Group on Social Responsibility* (ISO/TMB WG SR) no ano de 2010, com a participação de profissionais de diversas áreas, vindos de mais de 90 países e representando 40 organizações internacionais. No Brasil, a ABNT NBR ISO 26000 foi elaborada na Comissão de Estudo Especial de Responsabilidade Social (ABNT/CEE-111) e foi adotada de forma idêntica, em relação ao seu conteúdo técnico, estrutura e redação, conforme à ISO 26000 internacional.

De forma resumida, a ISO 26000 apresenta seu escopo em certas limitações e exclusões do conceito de RSE, possibilitando uma melhor definição dos seus termos para que seja compreendida e aplicadas. Para tanto, também descreve os fatores e condições em que podem influenciar no seu desenvolvimento, impactando em sua aplicação prática, apresentando orientações para empresas e organizações de pequeno e médio porte, introduzindo e explicando princípios, orientando para temas centrais da RSE e suas influências, dentre outros aspectos. Relativamente aos temas centrais, estes abordam a governança organizacional, os direitos humanos, as práticas de trabalho, meio ambiente, práticas leais de operação, questões relativas ao consumidor e, por fim, envolvimento e desenvolvimento da comunidade.

Neste contexto, considera-se relevante apresentar a estrutura em que se constitui a ISO 26000 (ABNT NBR ISO 26000:2010):

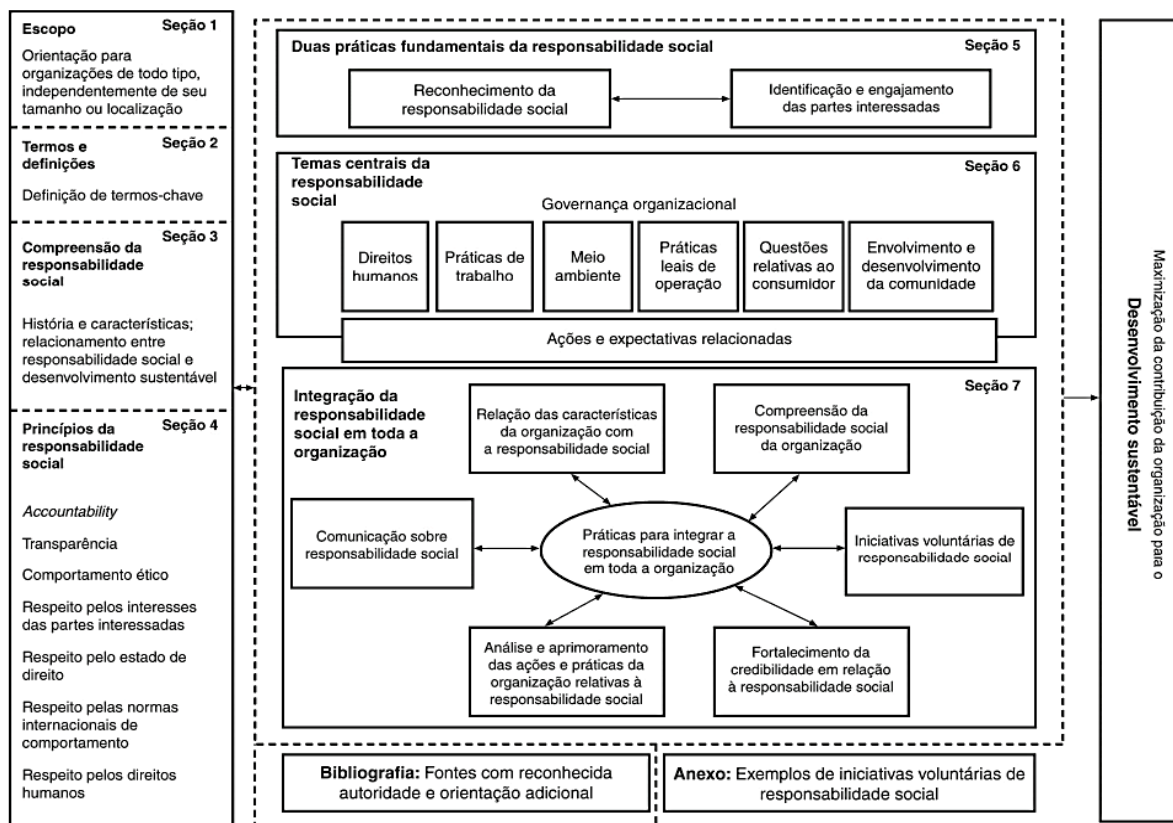


OBSERVADR





Figura 1 — Visão geral esquemática da ABNT NBR ISO 26000



Fonte: ABNT NBR ISO 26000:2010. p. xi

Conforme se verifica, o contexto da RSE revela-se em um organismo vivo, onde não existem ações isoladas que não acabem por impactar, direta ou indiretamente no todo da organização ou empresa, asseverando, assim, a sua relevância e necessidade de maior compreensão e assimilação nas boas práticas organizacionais/empresariais. Neste sentido, salientam Oliveira e Guimarães (2017, p. 105):

No âmbito da responsabilidade social das empresas, tratar-se-ia de uma ética de compromisso com a constituição do social que repercute efeitos na vida concreta das pessoas em sociedade. A questão da normatividade, portanto, não envolve apenas o direito positivo; antes, engloba todo o sistema de normas que estrutura a evolução social. Desse modo, não pode ser negligenciado que as ações de responsabilidade social das empresas contemplam um potencial de normatividade e de reconhecimento do outro na vida em sociedade





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

que se desdobrou na lógica de reestruturação das formas de acumulação de capital ao longo da história

Ainda, vale destacar Nuves et al (2015) ao afirmar que empresas que buscam seguir as diretrizes norteadoras da ISO 26000 acabam por criar uma vantagem competitiva para si, pois esta condição possibilita que consigam atrair investimentos financeiros facilitados junto a entidades que têm no seu escopo, a preocupação com questões de sustentabilidade, além de denotarem, aos olhos do mercado, uma maior credibilidade, afirmando sua marca e capacidade de influência.

## A RSE no mundo jurídico

A ideia de responsabilidade social inserida na gestão das empresas/organizações e seus reflexos jurídicos, segundo Oliveira e Guimarães (2017), devem ser verificadas na perspectiva de virem a configurar uma obrigação, um dever, assim como no contexto social deverão resultar em uma contribuição capaz de mudar positivamente, a realidade social e econômica do meio em que está inserida. Estes autores também asseveraram acerca da dificuldade destas diretrizes estabelecidas pela ISO 26000 efetivamente integrar as ações das empresas/organizações, pois:

Assim, a ISO 26000 contempla o potencial de alterar a atuação das empresas no mercado, a partir da prática de ações de responsabilidade social. Contudo, como se trata de espécie de autorregulamentação, a princípio, as empresas não estão obrigadas a adotar a certificação da ISO 26000; a adoção da certificação ISO 26000 dependerá de um arranjo na atuação da empresa, já que o sistema implica uma ação coordenada de todos os agentes participantes de um determinado mercado. Resulta que a certificação ISO 26000 não incorpora um compromisso com a evolução social, na medida em que ela depende de uma ação coordenada de empresas nos mercados; ou seja, é necessário que o mercado como um todo esteja comprometido com ações de responsabilidade social; essa perspectiva, contudo, não se revela factível em determinados mercados com compromissos estreitos com a concorrência, a competição em escala globalizada, e com formas oligopolizadas de atuação. (OLIVEIRA e GUIMARÃES, 2011. p. 111)

Desta feita, no âmbito jurídico, buscamos contextualizar dois dos princípios estabelecidos pela ISO 26000: o primeiro, refere-se ao “Respeito pelo Estado de Direito”, em que se



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

pressupõe o cumprimento integral das leis do local onde a empresa/organização atua e o segundo, quanto ao “Respeito pelas Normas Internacionais de Comportamento”, que parte do princípio da adoção de tratados e convenções internacionais afetas à responsabilidade social, independente de existir uma obrigação legal.

Assim, iniciamos esta abordagem a partir das questões relacionadas à proteção dos trabalhadores nas relações de trabalho/emprego, constituídas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e que estão vigentes desde 26 de novembro de 1966, por meio da Convenção nº 111 que foi aprovada na 42ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra - 1958), entrando em vigor no plano internacional em 15 de junho de 1960. Primeiramente, o Brasil aprovou a referida Convenção, através do Decreto Legislativo nº 104, publicado em 24 de novembro de 1964, advindo a sua ratificação em 26 de novembro de 1965. Em seguida, com o Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968, houve a sua efetiva promulgação, que decretou a sua execução e o seu cumprimento integral, nos termos em que a Convenção foi apresentada.

No contexto da presente abordagem, interessa-nos os termos propostos no Art. 1º, item 1 da Convenção nº 111, que assim dispôs:

## ARTIGO 1º

1. Para fins da presente convenção, o termo "discriminação" compreende:

a) Toda distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, côr, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprêgo ou profissão;

b) Qualquer outra distinção, exclusão ou preferência que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou tratamento em matéria de emprêgo ou profissão, que poderá ser especificada pelo Membro Interessado depois de consultadas as organizações representativas de empregadores e trabalhadores, quando estas existam, e outros organismos adequados.

2. As distinção, exclusões ou preferências fundadas em qualificações exigidas para um determinado emprêgo não são consideradas como discriminação.

3. Para os fins da presente convenção as palavras "emprêgo" e "profissão" incluem o acesso à formação profissional, ao emprêgo e às diferentes profissões, bem como as condições de emprêgo.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Conforme se pode contextualizar, a Convenção buscou estabelecer em linhas gerais e abstratas, as circunstâncias que constituem o conceito de discriminação no mundo das relações de emprego/trabalho, enfatizando os aspectos de preconceito em relação ao indivíduo, bem como a necessidade de se ofertar oportunidades e tratamento equânime para que este indivíduo possa almejar, em igualdade de condições com qualquer outro trabalhador, a sua prosperidade profissional, com respeito e dignidade.

Deste norte, em relação à proteção do trabalho e do trabalhador, possibilitado pela Convenção nº 111 da OIT, nos remetemos à ISO 26000, que refere, no conjunto dos princípios que preceitua, a orientação para que as organizações e empresas mantenham um comportamento ético dentro de um contexto de moralidade social, baseando-se em ações e decisões honestas, equânimes, que refletem a sua integridade diante dos indivíduos e com respeito ao meio ambiente sustentável, em consonância com normas internacionais de comportamento, sem negligenciar as normativas legais do local onde atua, inclusive, reconhecendo e respeitando a diversidade humana, com observância aos direitos humanos em sua universalidade.

Neste sentido, também, a Constituição Federal (CF/1988), vem contribuir para proteção do trabalho e do trabalhador, ao estabelecer ao longo do seu artigo sétimo, um rol de direitos afetos aos trabalhadores urbanos e rurais, no âmbito dos direitos e garantias fundamentais relativos aos seus direitos sociais. Para tanto, ressalta-se, em especial a norma constante do inciso I do mencionado artigo sétimo, que segue:

CF/1988 - Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;

Desta norma, ao longo da vigência da CF/1988 muitas discussões jurídicas têm evoluído, no sentido de melhor estabelecer a sua efetividade. E tal efetividade também vem no sentido de definir uma norma de conduta para as empresas e organizações, subsidiando uma melhor compreensão e aplicação dos princípios de RSE, tal como foram preconizados pela Convenção nº 11 da OIT, bem como pela ISO 26000, para que realmente seja possível o desenvolvimento de ações com foco em uma sociedade mais justa e solidária, conjuntamente com a observância às normas legais e a sustentabilidade ambiental.

Vale destacar que no contexto do ordenamento jurídico, em 13 de abril de 1995 foi publicada a Lei nº 9.029 que estabeleceu regras proibitivas de exigência de atestados de gravidez e esterilização, bem como relacionadas a outras práticas discriminatórias nos processos de admissão, permanência ou demissão de empregados, visando proteger esta relação jurídica de trabalho. Inclusive, destaca-se que esta legislação tipifica como crime, cominando pena de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

detenção e multa ao empregador, algumas situações de práticas discriminatórias, além de também estabelecer o direito ao empregado/trabalhador, a possibilidade de ressarcimento financeiro com reintegração funcional e indenização por dano moral.

Recentemente, em 05 de novembro de 2019, ocorreu a publicação do Decreto nº 10.088 que consolidou todos os atos editados pelo Poder Executivo Federal que dispunham sobre as promulgações e convenções da OIT, ratificadas pelo Brasil, convalidando, assim, o fato de existir um ordenamento legal apto e vigente em relação à proteção das relações de trabalho e emprego, bem como em relação ao próprio trabalhador, e que devem ser observadas pelos empregadores (pessoas físicas, empresas e organizações), devendo assim, obviamente estar inseridas nas suas práticas de gestão.

E no contexto destas práticas que visam a justiça social e o respeito pelas normas legais, muito além dos casos de discriminação por gênero ou preconceito racial, por vezes, nos deparamos com situações de negligência legal por parte das empresas e organizações, em casos relacionados à saúde do trabalhador.

Porém, ainda que existam subsídios legais que orientam tais práticas, no que tange à estas discussões no âmbito jurídico, o Tribunal Superior do Trabalho, vem, desde o ano de 1999, demonstrando sua preocupação quanto à estas questões de discriminação, ao analisar demandas relativas à demissões entendidas com discriminatórias, baseadas na condição de saúde do trabalhador. Destas diversas discussões e entendimentos, em 2012 foi possível ao TST publicar a Súmula nº 443, a fim de consolidar sua compreensão acerca do tema:

Súmula nº 443 – TST:

**DISPENSA DISCRIMINATÓRIA. PRESUNÇÃO. EMPREGADO PORTADOR DE DOENÇA GRAVE. ESTIGMA OU PRECONCEITO. DIREITO À REINTEGRAÇÃO** - Res. 185/2012, DEJT divulgado em 25, 26 e 27.09.2012. Presume-se discriminatória a despedida de empregado portador do vírus HIV ou de outra doença grave que suscite estigma ou preconceito. Inválido o ato, o empregado tem direito à reintegração no emprego.

Os precedentes desta Súmula, são aqui apresentados em ordem cronológica de antiguidade, e demonstram, em sua maioria, a unanimidade das decisões acerca do entendimento de dispensa (ou demissão/despida) discriminatória:

TABELA 1 - Precedentes Jurisprudenciais da Súmula nº 443 do TST



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

1. <a href="#">ERR 205359-36.1995.5.03.5555</a> - DJ 14.05.1999/J-27.04.1999 - Decisão unânime	Min. Leonaldo Silva
2. <a href="#">ERR 217791-22.1995.5.09.5555</a> - DJ 02.06.2000/J-07.02.2000 - Decisão por maioria	Red. Min. Vantuil Abdala
3. <a href="#">ERR 439041-20.1998.5.02.5555</a> - DJ 23.05.2003/J-05.05.2003 - Decisão unânime	Min. João Oreste Dalazen
4. <a href="#">RR 5093300-91.2002.5.02.0902</a> , 4ªT - DJ 22.04.2005/J-09.03.2005 - Decisão por maioria	Min. Antônio José de Barros Levenhagen
5. <a href="#">RR 90600-77.2004.5.04.0006</a> , 3ªT - DJ 10.11.2006/J-18.10.2006 - Decisão unânime	Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi
6. <a href="#">EEDRR 7608900-33.2003.5.02.0900</a> - DJ 30.11.2007/J-06.08.2007 - Decisão por maioria	Min. Rosa Maria Weber Candiota da Rosa
7. <a href="#">RR 1400-20.2004.5.02.0037</a> , 1ªT - DJ 07.12.2007/J-07.11.2007 - Decisão unânime	Min. Dora Maria da Costa
8. <a href="#">RR 104600-17.2002.5.02.0036</a> , 3ªT - DEJT 03.10.2008/J-20.08.2008 - Decisão unânime	Min. Carlos Alberto Reis de Paula
9. <a href="#">ERR 36600-18.2000.5.15.0021</a> - DEJT 14.11.2008/J-06.11.2008 - Decisão unânime	Min. Horácio Raymundo de Senna Pires
10. <a href="#">RR 140700-19.2004.5.02.0062</a> , 7ªT - DEJT 19.12.2008/J-26.11.2008 - Decisão unânime	Min. Guilherme Augusto Caputo Bastos
11. <a href="#">RR 45800-33.2002.5.02.0056</a> , 3ªT - DEJT 05.06.2009/J-13.05.2009 - Decisão unânime	Min. Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira
12. <a href="#">RR 9951200-06.2006.5.09.0025</a> , 4ªT - DEJT 19.03.2010/J-10.03.2010 - Decisão unânime	Min. Maria de Assis Calsing
13. <a href="#">RR 18900-65.2003.5.15.0072</a> , 1ªT - DEJT 06.08.2010/J-17.03.2010 - Decisão unânime	Min. Luiz Philippe Vieira de Mello Filho
14. <a href="#">RR 171300-82.2005.5.02.0031</a> , 5ªT - DEJT 15.10.2010/J-06.10.2010 - Decisão unânime	Min. João Batista Brito Pereira
15. <a href="#">RR 721340-83.2006.5.12.0035</a> , 3ªT - DEJT 22.10.2010/J-26.05.2010 - Decisão unânime	Min. Rosa Maria Weber Candiota da Rosa
16. <a href="#">RR 112900-36.2005.5.02.0432</a> , 5ªT - DEJT 06.05.2011/J-26.04.2011 - Decisão unânime	Min. Katia Magalhães Arruda
17. <a href="#">RR 317800-64.2008.5.12.0054</a> , 6ªT - DEJT 10.06.2011/J-01.06.2011 - Decisão unânime	Min. Mauricio Godinho Delgado
18. <a href="#">RR 61600-92.2005.5.04.0201</a> , 1ªT - DEJT 01.07.2011/J-22.06.2011 - Decisão unânime	Min. Lelio Bentes Corrêa
19. <a href="#">RR 105500-32.2008.5.04.0101</a> , 3ªT - DEJT 05.08.2011/J-29.06.2011 - Decisão por maioria	Min. Rosa Maria Weber Candiota da Rosa
20. <a href="#">RR 119500-97.2002.5.09.0007</a> , 1ªT - DEJT 23.03.2012/J-03.08.2011 - Decisão unânime	Min. Lelio Bentes Corrêa
21. <a href="#">RR 221500-10.2008.5.02.0057</a> , 6ªT - DEJT 24.02.2012/J-08.02.2012 - Decisão unânime	Min. Aloysio Corrêa da Veiga
22. <a href="#">RR 1017500-36.2007.5.11.0018</a> , 2ªT - DEJT 16.03.2012/J-07.03.2012 - Decisão unânime	Min. Renato de Lacerda Paiva

Tabela elaborada pelos autores.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Fonte: Tribunal Superior do Trabalho/Súmulas.

A realidade apresentada nos julgamentos destes processos que resultaram na edição da referida Súmula nº 443 também podem ocorrer em empresas que, teoricamente possuem estrutura, conhecimento e condições de construir e desenvolver boas práticas de responsabilidade social. É o caso de um estudo proposto por Coelho e Carvalho Neto (2005) que analisaram o tema da gestão do público interno. Ocorre que estas empresas são filiadas do Instituto Ethos, que é referência em RSE desde o ano de 2003. Conforme destacam os autores:

A empresa socialmente responsável em relação ao seu público interno incentiva o envolvimento de seus empregados na solução dos problemas da organização, possibilitando o compartilhamento de desafios pessoais e organizacionais, favorecendo o desenvolvimento de ambos. (p.100)

E após a aplicação do questionário que envolveu mais de 300 trabalhadores, a os autores concluíram que:

Já no que diz respeito ao comportamento das empresas pesquisadas perante demissões, não existe preocupação em adotar uma política que prepare o funcionário para o desligamento e conseqüente recolocação. As duas empresas pesquisadas não oferecem programa de demissão voluntária, não oferecem serviços de recolocação em outro emprego para os demitidos, não financiam a requalificação profissional para os demitidos e nem sequer mantêm os benefícios para os demitidos, por algum tempo. (p. 112)

No mesmo sentido, Oliveira e Guimarães (2017. p. 105) defendem que “A responsabilidade social das empresas diz respeito ao compromisso com a legalidade e com as necessidades da comunidade pensadas em termos de melhoria das condições de vida de todo”.

Assim, este estudo associado à normativa vigente da Súmula nº 443 do TST evidenciam a necessidade de contínua e crescente discussão das temáticas da discriminação e da demissão imotivada, para maior conscientização não apenas das diretrizes preconizadas pela RSE, mas, conjuntamente, de todo arcabouço de entendimento jurídico e legal que deve orientar as ações dos empregadores/gestores, para estarem efetivamente aplicando a ISO 26000.

## Estudos anteriores

Carvalho Junior E Mello e Lima (2019) apresentam um trabalho intitulado “Discriminação e Relações de Trabalho”, onde discutem acerca dos direitos e normas trabalhistas relativos às relações de trabalho, examinando a atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) em



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

situações de discriminação, tendo por fundamento o princípio da igualdade. Para tanto, estabelecem a ideia do que constitui discriminação direta, discriminação indireta e discriminação lícita (e suas ações afirmativas), descrevendo, neste contexto, a atuação do MPT. E a partir do Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades Para Todos (PPIOPT), implantado pelo MPT, foi possível analisar estatisticamente a ocorrência de práticas discriminatórias, as quais se originam de “uma sociedade caracterizada pela extrema desigualdade socioeconômica e com forte herança escravista”. Do exposto, os autores concluem pela necessidade de enfrentamento, também através de normas repressoras, que passe por um processo de conscientização dos empregadores para que estabeleçam “práticas de gestão eficazes para tal propósito”.

Por sua vez, o estudo proposto por Santos e Braz (2018) apresentam um estudo sobre a importância de as organizações discutirem a gestão da diversidade, enfatizando a necessidade de os gestores buscarem estratégias que lhe permitam lidar com esta realidade, estimulando para que consigam agregar da melhor forma as habilidades comportamentais que surgem neste ambiente múltiplo. Os autores reconhecem que a diversidade favorece para a construção de um ambiente transformador, instigando para o desenvolvimento de boas práticas de RSE.

Para Freitas et al (2018), ao abordar o tema da inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, analisando o caso em uma instituição de ensino superior privado. Referem que este processo de inclusão, entre o a teoria e a prática, ou entre o discurso e a conduta, a realidade identificou haver considerável distanciamento entre o processo de inclusão realizado pela instituição e tais princípios da RSE.

Estes estudos demonstram que as normativas legais ainda não são de simples assimilação nas práticas de gestão da RSE nos termos da ISO 26000 de modo real, e, não raras vezes, permanecem apenas como um norte a ser alcançado, podendo, inclusive, resultar em desdobramentos jurídicos processuais desnecessários, se previamente observados pelas empresas e organizações.

## METODOLOGIA

O estudo proposto neste trabalho se fundamenta a partir de uma pesquisa documental, descritiva quanto aos fundamentos jurídicos e qualitativa quanto aos resultados encontrados acerca das justificativas ou posicionamentos das empresas envolvidas nas demandas judiciais analisadas.

Quanto à metodologia utilizada, o estudo partiu de duas abordagens. A primeira, buscou conhecer as demandas judiciais que originaram o entendimento sumulado do Tribunal Superior do Trabalho (TST), ou seja, os seus precedentes jurisprudenciais. Nesta etapa, verificou-se que, para a conclusão de um entendimento que acabou por resultar na edição da Súmula nº 443, o TST se baseou em 22 julgados anteriores, sendo o mais antigo, publicado em 27 de abril de 1999 e o mais recente tendo sido publicado em 07 de março de 2012. Salienta-se, que a referida Súmula foi alterada através da Resolução nº 185 de 14 de setembro



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

de 2012, tendo sido publicada pela primeira vez no Diário de Justiça Eletrônico do Trabalho em 25 de setembro de 2012, quando efetivamente passou a ter vigência. Os 22 julgados são constituídos de decisões em processos de Embargos em Recurso de Revista (ERR), Embargos de Embargos Declaratórios em Recurso De Revista (EEDRR) e Recurso de Revista (RR).

Na segunda abordagem, procedeu-se à pesquisa textual da expressão “Súmula nº 443” no sistema de jurisprudência do TST, que, necessariamente constavam da ementa das decisões, publicadas no Diário de Justiça Eletrônica do Trabalho (DJET) no ano de 2019. Esta busca, resultou em um total de 186 decisões, sendo destas, 50 Acórdãos (que incluem 02 decisões da Presidência do TST e 06 da Vice-Presidência) e 136 decisões monocráticas. Para este estudo, nos detivemos a análise dos 50 acórdãos, em razão de que representam uma decisão colegiada.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

O resultado da primeira análise, que se refere aos precedentes que embasaram o entendimento da Súmula nº 443, demonstrou que destes 22 julgados, 18 deles tiveram decisão unânime no sentido de considerar discriminatória a dispensa de empregado acometido de doença grave, a qual é causa de estigma ou preconceito, e ainda, determinou o direito ao empregado, de ser reintegrado à sua condição de emprego. Especificamente, a ementa relaciona-se à condição de empregado portador de doença imunodeficiente adquirida, sendo portador de HIV. Os outros 04 julgados resultaram em reconhecimento desta circunstância por maioria de votos dos seus julgadores.

Neste contexto, verificou-se que, direta ou indiretamente, as empresas alegaram o seu direito de demissão sem justa causa, referindo inexistir legislação específica que estabelecesse o direito ao empregado de não ser penalizado, no caso, demitido, por conta de sua condição de saúde. No caso, as empresas, por muitas alegações, resumidamente, sustentaram ausência de amparo legal ao reconhecimento de possível estabilidade do empregado portador do vírus HIV.

Entretanto, conforme apontamento do TST, o Brasil, sendo signatário da Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) desde 19 de janeiro de 1968 (Decreto nº 62.150), como anteriormente já referido, e tendo estabelecido pela ordem constitucional no seu art. 7º, inciso I da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 a proteção da relação de emprego contra despedida arbitrária e sem justa causa, não é plausível a alegação de ausência de norma legal para impedir que ocorram demissões desta natureza, que refletem situações essencialmente discriminatórias e negligentes com o respeito à dignidade do trabalhador e do próprio respeito à dignidade humana.

Neste ponto, ressaltamos a ementa de um dos julgados que compuseram o entendimento da Súmula nº 443 do TST, o qual citamos, eis que este resume a tese adotada pelo supracitado Tribunal em julgamentos relativos à esta matéria:



OBSERVADR







**EMENTA DA DECISÃO - EMPREGADO PORTADOR DO VÍRUS HIV. DISPENSA IMOTIVADA. ATITUDE DISCRIMINATÓRIA PRESUMIDA. REINTEGRAÇÃO.** 1. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que se presume discriminatória a dispensa do empregado portador do vírus HIV. Desse modo, recai sobre o empregador o ônus de comprovar que não tinha ciência da condição do empregado ou que o ato de dispensa tinha outra motivação, lícita. 2. Entendimento consentâneo com a normativa internacional, especialmente a Convenção n.º 111, de 1958, sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação (ratificada pelo Brasil em 26.11.1965 e promulgada mediante o Decreto n.º 62.150, de 19.01.1968) e a Recomendação n.º 200, de 2010, sobre HIV e AIDS e o Mundo do Trabalho. 3. Nesse contexto, afigura-se indevida a inversão do ônus da prova levada a cabo pelo Tribunal Regional, ao atribuir ao empregado o encargo de demonstrar o caráter discriminatório do ato de dispensa promovido pelo empregador. 4. Recurso de revista conhecido e provido. (RR n.º 61600-92.2005.5.04.0201, 1ªT - Min. Lelio Bentes Corrêa - DEJT 01.07.2011/J-22.06.2011 - Decisão unânime).

Quanto à segunda abordagem proposta, ao analisarmos os 50 acórdãos, verificou-se que o primeiro foi publicado em 31 de janeiro de 2019 e o último foi publicado em 06 de dezembro de 2019. Os acórdãos são de decisões de diversas classes processuais, as quais passamos a descrever, conforme nomenclatura utilizada, na tabela que segue:

**TABELA 2 - Classes processuais julgadas nos acórdãos**

<b>SIGLA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>OCORRÊNCIAS</b>
AG-AIRR	Agravo de Agravo Interno em Recurso de Revista	06
AG-ARR	Agravo de Agravo em Recurso de Revista	01
AG-ED-AIRR	Agravo de Embargos Declaratórios de Agravo de Instrumento em Recurso de Revista	01
AG-ED-RR	Agravo de Embargos Declaratórios em Recurso de Revista	01
AG-E-ED-RR	Agravo de Embargos em Embargos Declaratórios em Recurso de Revista	01
AgR-ERR	Agravo Regimental de Embargos em Recurso de Revista	01
Ag-RR	Agravo em Recurso de Revista	01
AIRR	Agravo de Instrumento em Recurso de Revista	15
ARR	Agravo Interno em Recurso de Revista	03
ED-AIRR	Embargos Declaratórios de Agravo Interno em Recurso de Revista	01
EDRR	Embargos Declaratórios em Recurso de Revista	01
E-ED-RR	Embargos de Embargos Declaratórios em Recurso de Revista	01
E-RR	Embargos em Recurso de Revista	01
RR	Recurso de Revista	16



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Tabela elaborada pelos autores.

Fonte: Site do Tribunal Superior do Trabalho (TST) – Pesquisa de Jurisprudência.

Conforme se pode verificar, duas classes processuais se destacam pela sua ocorrência, que são os julgamentos de Recursos de Revista (RR) e os Agravos de Instrumento em Recurso de Revista. Conceitualmente, a legislação trabalhista (art. 896 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), estabelece que o RR pode ser interposto em determinadas circunstâncias em que há a hipótese de divergência jurisprudencial, divergência de interpretação e violação de lei ou da CF/1988, nas decisões proferidas em grau de recurso ordinário, em dissídio individual, pelos Tribunais Regionais do Trabalho. Em relação aos Agravos de Instrumento em Recurso de Revista (AIRR), estes são cabíveis quando ocorrer despacho judicial que denegar, ou seja, que recusar a interposição de recursos (art. 897 da CLT). Portanto, os agravos não são decisões terminativas, pois necessitam ser confirmados quando do julgamento do mérito do recurso.

Do conjunto das decisões proferidas, observou-se que em 26 julgamentos não houve o reconhecimento de situação que se enquadra-se, por verossimilhança ou analogia, no entendimento da Súmula nº 443 do TST, 02 julgamentos trataram de situações em que a incidência da referida Súmula não se aplicava, por conta de ausência de requisito legal, que do ponto de vista técnico-processual impossibilitou a análise do contexto da demanda e, por fim, 24 decisões em que houve a aplicação do entendimento da Súmula supracitada. E é este o ponto que nos importa!

As 24 decisões que entenderam se tratar de situação de dispensa discriminatória, que afrontam os dispositivos legais já referidos neste estudo, reforçam a ideia de que as empresas não absorvem para sua gestão os princípios e diretrizes da ISO 26000, tampouco observam os fundamentos legais exigidos para comprovação de demissão sem justa causa e não discriminatória.

Observou-se, assim, que aqueles princípios norteadores da RSE de respeito integral à normas legais do local, bem como, o respeito à tratados e convenções internacionais, no caso a Convenção da OIT nº 111, não foram incluídas nos processos de gestão das empresas/organizações, ainda que existente lei vigente sobre o tema. Por esta razão, demandas judiciais são discutidas por anos, importando em tempo e recursos financeiros às empresas, além, de potencialmente impactarem em sua imagem e reputação. Neste contexto, nos reportamos ao voto no relator, Ministro Cláudio Mascarenhas Brandão, exarado do processo E-ED-RR-68-29.2014.5.09.0245, julgado pela Subseção I, Especializada em Dissídios Individuais, em 24/09/2019, que descreve a relevância de se observar o ordenamento jurídico, o qual, enfatizamos, integra os princípios da RSE. Assim, transcrevemos, parcialmente, o supracitado voto:

O exercício da atividade econômica, premissa legitimada em um sistema capitalista de produção, está condicionado pelo artigo 170 da



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Constituição à observância dos princípios nele enumerados, entre os quais se incluem a valorização do trabalho humano, a existência digna, de acordo com a justiça social (caput) e a função social da propriedade (inciso III), este último perfeitamente lido como função social da empresa. Em sintonia com os aludidos mandamentos constitucionais, a Lei nº 9.029/95 dispõe acerca da proibição da exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho. Em seu artigo 1º, estabelece que "fica proibida a adoção de qualquer prática discriminatória e limitativa para efeito de acesso a relação de emprego, ou sua manutenção, por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar ou idade, ressalvadas, neste caso, as hipóteses de proteção ao menor previstas no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal." O rol de condutas discriminatórias, a que se refere o citado dispositivo, é meramente exemplificativo. Em completa harmonia com o ordenamento jurídico brasileiro, a Convenção nº 158 da OIT - ainda que denunciada pelo Governo Brasileiro e possua como objeto o término do contrato de trabalho por iniciativa do empregador, pode ser referenciada como soft law - dispõe em seu artigo 4º que "Não se dará término à relação de trabalho de um trabalhador a menos que exista para isso uma causa justificada relacionada com sua capacidade ou seu comportamento ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço" . Se o referido artigo trata das justificativas para o término da relação de emprego, o artigo 5º dispõe sobre os motivos que não servirão de justificativa: "Entre os motivos que não constituirão causa justificada para o término da relação de trabalho constam os seguintes: a) a filiação a um sindicato ou a participação em atividades sindicais fora das horas de trabalho ou, com o consentimento do empregador, durante as horas de trabalho; b) ser candidato a representante dos trabalhadores ou atuar ou ter atuado nessa qualidade; c) apresentar uma queixa ou participar de um procedimento estabelecido contra um empregador por supostas violações de leis ou regulamentos, ou recorrer perante as autoridades administrativas competentes; d) a raça, a cor, o sexo, o estado civil, as responsabilidades familiares, a gravidez, a religião, as opiniões políticas, ascendência nacional ou a origem social; e) a ausência do trabalho durante a licença-maternidade."

Esse rol exemplificativo remete à Convenção nº 111 da OIT, promulgada pelo Decreto nº 62.150/68 e que trata da vedação do tratamento discriminatório, dispõe no item 1.a do artigo 1º: "Para fins da presente convenção, o termo ' discriminação' compreende: a) Tõda



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, côm, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprêgo ou profissão". A Súmula nº 443 do TST foi editada à luz desse arcabouço jurídico. Assim, a melhor interpretação que se faz dela é justamente a que se coaduna com as normas referidas e a ponderação que deve existir entre valores igualmente consagrados no âmbito constitucional. A esse propósito, assinala o Ministro

Luís Roberto Barroso: "(...) a interpretação constitucional viu-se na contingência de desenvolver técnicas capazes de produzir uma solução dotada de racionalidade e de controlabilidade diante de normas que entrem em rota de colisão. O raciocínio a ser desenvolvido nessas situações há de ter uma estrutura diversa, que seja capaz de operar multidirecionalmente, em busca da regra concreta que vai reger a espécie. Os múltiplos elementos em jogo serão considerados na medida de sua importância e pertinência para o caso concreto.

Por fim, em alguns dos acórdãos analisados, tem-se a ideia de que para as empresas não há uma real preocupação com o indivíduo, no momento em que apresenta um quadro de saúde grave. Não parece haver uma prática de gestão que incorpore mecanismos de preparação do trabalhador para o momento da demissão, conforme destacamos, anteriormente, em estudo proposto por Coelho e Carvalho Neto (2005), pois a implantação de programa de demissão voluntária, ou o compartilhamento de banco de recursos humanos com outras empresas, associado à possibilidade de qualificação pela educação poderia condicioná-los ao exercício de funções diferentes, para as quais, talvez houvesse condição de saúde. Há uma clara e intencional negação destas empresas quanto aos princípios da RSE e quanto ao ordenamento legal vigente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos que embasaram este artigo, bem como a pesquisa realizada nos remetem a constatação de que a RSE é vista como um norte a ser seguido, não obrigatório, muitas vezes com a ideia restrita de se praticar mera filantropia ou utilizar como ferramenta de marketing, negligenciando todo o contexto de relações interligadas e consequentes.

O ordenamento jurídico brasileiro oferece fundamentos legais para que as empresas e organizações estabeleçam mecanismos de gestão que observam tais regras e princípios da ISO 26000. Não apenas a Convenção nº 111 da OIT, mas a própria Constituição Federal de 1988 nos orienta e conduz, a partir uma série de normativas para o respeito ao indivíduo, ao trabalhador e às relações de emprego, afora toda a legislação esparsa que versa sobre o tema.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Entretanto, as empresas e organizações ainda percebem a ISO 26000 apenas como uma diretriz não obrigacional e sem maiores relevâncias no mundo jurídico. Esta circunstância, não raras vezes, e por muitas outras razões distintas, acabam por demandar um prejuízo financeiro e moral.

Enquanto as questões afetas à RSE e a absorção das diretrizes e princípios da ISO 26000 forem abordadas tão somente no contexto da gestão interna das empresas/organizações e não sob a ótica da responsabilidade jurídica que também compõem, ainda veremos inobservâncias legais que acabam por impactar no conjunto da sociedade, asseverando os índices de desemprego, as situações de corrupção e fomentando uma competitividade nem sempre lícita.

Esta conclusão decorre de que, também para a *accountability* são diversas as normativas legais de organização financeira e contábil, necessárias às boas práticas de transparência. Conforme referimos, a RSE é um organismo vivo, complexo, em contínua transformação, que dialoga com o seu público interno, externo e com toda a sociedade, sendo capaz de causar transformar (para melhor ou pior) a comunidade em que está inserido.

## REFERÊNCIAS

ABNT NBR ISO 26000:2010 – **Diretrizes sobre Responsabilidade Social**. Associação Brasileira de Normas Técnicas. Novembro/2010. Disponível em: [http://www.observatoriosocial.org.br/sites/default/files/07-01-2011\\_08-norma\\_iso\\_26000.pdf](http://www.observatoriosocial.org.br/sites/default/files/07-01-2011_08-norma_iso_26000.pdf). Acesso em 18/03/2020.

ALVES, M. C. A. **Relação de trabalho responsável: Responsabilidade social empresarial e a afirmação dos direitos fundamentais do trabalho**. Leme/SP: JH Mizuno. 2ª Ed. 285p. 2020.

BALZAROVA, M. CASTKA, P. **Social responsibility: Experts' viewpoints on adoption of the ISO 26000 standard**. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*. v. 25. p. 819-824. Set-Oct. 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/csr.1497>. Acesso em 20/03/2020.

BARROS, V. A. **Gestão com responsabilidade social: uma abordagem jurídica com base no princípio da função social da propriedade**. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/campos/veronica\\_altef\\_barr os.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/campos/veronica_altef_barr os.pdf). Acesso em 20/03/2020.

BRASIL. República Federativa do. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de Maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm). Acesso em 22/04/2020.

CAMARGO, P. F. de. BENACCHIO, M. **Função social e responsabilidade social empresarial: convergências e divergências** Revista Thesis Juris. v. 8, n. 2, p. 119-148, São Paulo: jul./dez. 2019. Disponível em:



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

<https://periodicos.uninove.br/index.php?journal=thesisjuris&page=article&op=view&path%5B%5D=16342>. Acesso em 14/03/2020.

CARVALHO JUNIOR, P. L. de. MELLO e LIMA, C. **Discriminação e Relações de Trabalho.** Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região. v. 23. n. 1. p. 13 a 25. Brasília/DF: 2019. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/169314/2019\\_carvalho\\_jr\\_pedro\\_di\\_scriminacao\\_relacoes.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/169314/2019_carvalho_jr_pedro_di_scriminacao_relacoes.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 10/04/2020.

CAZAJEIRA, J. E. **ISO 26000 nasce para ser a norma das normas.** [Entrevista concedida a] Altair Santos. Cimento Itambé: Massa Cinzenta. Disponível em: <https://www.cimentoitambe.com.br/iso-26000-nasce-para-ser-a-norma-das-normas/>; acesso em 20/03/2020.

COELHO, H. M. Q. CARVALHO NETO, A. **Gestão do público interno em duas empresas filiadas ao Instituto Ethos de Responsabilidade Social Empresarial:** visão dos trabalhadores, dos gestores de pessoas e dos sindicalistas. Revista E & G Economia e Gestão, v. 5, n. 9, p. 96-115, Belo Horizonte: abr/2005. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/62>. Acesso em 10/04/2020.

COSTA, E. A. R. H da. **Responsabilidade Social Empresarial:** fatos e motivações. Cadernos de Zygmund Baumann. p.123 a 147. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/bauman/article/view/4198/2282>. Acesso em 18/03/2020.

COSTA, H. da. **ISO 26000 Norma Internacional de Responsabilidade Social:** um guia para entende-la melhor. Instituto Observatório Social. São Paulo: 2011. 57p. Disponível em: [http://www.observatoriosocial.org.br/sites/default/files/07-01-2011\\_08-norma\\_iso\\_26000.pdf](http://www.observatoriosocial.org.br/sites/default/files/07-01-2011_08-norma_iso_26000.pdf). Acesso em 18/03/2020.

FREITAS, C. M. de L. Et al. **A inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho:** Uma reflexão à luz da responsabilidade social empresarial. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-103/a-insercao-da-pessoa-portadora-de-deficiencia-no-mercado-de-trabalho/>. Acesso em 20/03/2020

NUVES, C. R. A. Et Al. As contribuições da ISO 26000. Revista Maiêutica.: v.3. n. 1, p. 125-130. Indaial: 2015. Disponível em: [https://publicacao.uniasselvi.com.br/index.php/GESTAO\\_EaD/article/view/1318/467](https://publicacao.uniasselvi.com.br/index.php/GESTAO_EaD/article/view/1318/467). Acesso em 20/04/2020.

OLIVEIRA, F. C. GUIMARÃES, F. P. M. **Responsabilidade Social das Empresas e sua relevância para a evolução social na perspectiva da realidade brasileira.** Revista Brasileira de Direito Empresarial. v. 3. n. 2. p. 100-115. Maranhão: jul/dez 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitoempresarial/article/view/3776/pdf>. Acesso em



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

20/04/2020.

SANTOS, C. N. dos. BRAZ, H. M. F. dos S. **Gestão da diversidade: uma questão de responsabilidade social?.** Entrepreneurship. Jul a Dez 2018 - v.2 - n.2. p. 44 a 53. Disponível em: <http://www.sustenere.co/index.php/entrepreneurship/article/view/2294>. Acesso em 10/03/2020.



OBSERVADR





ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

## DECRESCIMENTO: UM CAMINHO APORÉTICO OU UMA SOLUÇÃO AINDA POR VIR?

### DEGROWTH: AN APORETIC PATH OR A SOLUTION STILL COMING?

Luciana Galvão Martins<sup>1</sup>; Juliana Greco Yamaoka<sup>2</sup>; Valdir Frigo Denardin<sup>3</sup>

**Resumo:** Estamos nós caminhando por caminhos aporéticos? Estaríamos nós diante de uma oportunidade de decisão mais autoconsciente e ecologicamente inteligente numa perspectiva planetária? O que se pretende é trazer reflexões que podem apresentar possibilidades emergentes de novas formas de atuar como seres humanos no planeta. Quanto à metodologia, a pesquisa utilizou pesquisa bibliográfica nas fontes citadas no decorrer do texto, em uma abordagem qualitativa de análise das informações. Um desenvolvimento que mobilize os atores (seres humanos) levando-os a pensar estratégias educativas para novas formas de comportamento e consumo: formas de construções de convivialidade e reciprocidade, uma alimentação mais saudável com produtos e alimentos próprios da localidade (por exemplo, agroecológicos), conexão com os não-humanos (a flora, a fauna, os solos, as águas, a biodiversidades e mais uma gama de inter-relações). É preciso um consumo consciente pensando também na produção e na demanda energética sendo diminuídas considerando as pessoas, o lugar e o meio ambiente – capital social, bem-estar, felicidade e qualidade de vida.

**Palavras-chave:** Antropoceno. Decrescimento. Desenvolvimento sustentável.

**Abstract:** Are we walking along aporetic paths? Are we facing a more self-conscious and ecologically intelligent decision opportunity from a planetary perspective? What is intended is to bring reflections that may present possibilities emerging from new ways of acting as human beings on the planet. As for the methodology, the research used bibliographic research in the sources cited throughout the text, in a qualitative approach of analysis of the information. A development that mobilizes the actors (human beings) leading them to think about educational strategies for new forms of behavior and consumption: forms of construction of conviviality and reciprocity, a healthier diet with products and foods specific to the locality (for example,

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da UFPR, na linha Agricultura, Desenvolvimento Rural e Sustentabilidade. Mestra em Desenvolvimento Territorial Sustentável pela UFPR Litoral. Bolsista CNPq. E-mail: [lucianagmartins@gmail.com](mailto:lucianagmartins@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da UFPR, na linha Epistemologia Ambiental. Mestra em Desenvolvimento Territorial Sustentável pela UFPR Litoral. Bolsista CNPq. E-mail: [julianagreco82@gmail.com](mailto:julianagreco82@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutor em Ciências Sociais (CPDA/UFRRJ). Professor dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável (PPGDTs/UFPR) e Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMADE/UFPR). E-mail: [valdirfd@yahoo.com.br](mailto:valdirfd@yahoo.com.br).





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

agroecologicals) ), connection with non-humans (flora, fauna, soils, waters, biodiversity and a range of interrelationships). Conscious consumption is also necessary, thinking about energy production and demand being reduced considering people, place and environment - social capital, well-being, happiness and quality of life.

**Keywords:** Anthropocene. Degrowth. Sustainable development.

## INTRODUÇÃO

Ao lermos o artigo intitulado *Brazil in the History of the Anthropocene* (PADUA, 2017), algumas reflexões e questionamentos foram aparecendo à medida que as páginas avançavam, ao mesmo tempo que acompanhávamos os noticiários das crises que estamos vivendo nos últimos anos, especialmente em 2020 com a pandemia. Estamos nós caminhando por caminhos aporéticos? Estaríamos nós diante de uma oportunidade de decisão mais autoconsciente e ecologicamente inteligente numa perspectiva planetária?

Aporia, em grego significa caminho sem saída, caminho inexpugnável. A indeterminação como ausência de resposta definitiva para certa pergunta (ou perguntas) exigindo uma necessidade de começar uma investigação pautada no exercício de um discurso para orientar ou definir um modo de vida. Aporia como a dificuldade decorrente da impossibilidade objetiva de obter uma resposta determinada mediante a uma indagação.

Estas indagações, incertezas se associam a ideia de Antropoceno e se pensarmos em pandemia, mais ainda. Segundo Pádua (2017), as consequências sistêmicas relacionadas a produção e a forma como vivemos no planeta são muitas, a espécie humana como agente geológico global, deixando de ser animal e passa a se apropriar dos fluxos naturais e de energia impactando a atmosfera, a biosfera, o ciclo das águas, do enxofre, o nitrogênio e demais sistemas como medidores da presença humana.

O conceito de Antropoceno<sup>1</sup> foi apresentado primeiramente por Paul Crutzen (Prêmio Nobel de Química 1995), no ano 2000, para ele seria a nova era geológica em que o planeta estaria, não seria mais a natureza que regeria os fenômenos, mas sim, a atividade antrópica, o homem. Este conceito se tornou fundamental e ponto de partida para outras reflexões considerando a atuação do homem. Segundo Costa (2020), as nossas marcas já estão inscritas no Planeta Terra e, se um extraterreste chegasse aqui a uma porção de anos à frente e não nos achasse mais habitando neste lugar, seria possível achar a presença pelas marcas inscritas nas rochas, um “*tecnofóssil*” (concretos, materiais químicos e físicos, objetos), assim como foi possível acharmos ossos de dinossauros sem sequer termos visto um.

O ponto de análise da periodização do Antropoceno nasceu e se tornou enfático quando analisados comparativos, gráficos, indicadores da atuação humana em diversos meios e



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

diversas maneiras, tais como crescimento populacional e consumo de energia, como também relacionados com a biodiversidade e concentração de CO<sub>2</sub> na atmosfera; que segundo Pádua (2017), resultam de padrões de consumo e de produção pós a Revolução Industrial (que seria o grande marco).

O presente artigo tem como objetivo trazer reflexões sobre a forma de atuar dos seres humanos no planeta considerando os três estágios do Antropoceno. Segundo a cronologia apresentada por John McNeil (*apud* PADUA, 2017), seriam três estágios, ou melhor, três etapas para situar a emergência do Antropoceno. Quanto à metodologia, utilizou-se pesquisa bibliográfica nas fontes citadas no decorrer do texto, em uma abordagem qualitativa de análise das informações e, que em certa medida, ultrapassaram essa temática e que podem apresentar possibilidades emergentes de novas formas de viver sem comprometer as gerações futuras.

## ETAPAS DO ANTROPOCENO

O Antropoceno é o estado geológico atual considerado por alguns cientistas, que retrata as profundas mudanças causadas pela atuação humana no Planeta. Diante desta constatação e adoção deste novo período, sustenta-se três etapas de uma sequência macro que teriam afetado consideravelmente a Natureza, conforme demonstraremos no decorrer deste texto.

### Primeira etapa: A Era Fossilista

A primeira etapa estaria relacionada com a Revolução Industrial e compreenderia o espaço de tempo que corresponde aos anos de 1800 a 1945. Também considerada como a “Era Fossilista”, momento do início da utilização e queima de combustíveis fósseis provocando o aumento das emissões de carbono na atmosfera (utilização do carvão e o petróleo para produção de energia e fonte de matérias-primas), o aumento das áreas urbanas e das indústrias, do elevado consumo de recursos naturais (PADUA, s./d.).

### Segunda etapa: A Grande Aceleração e algumas implicações na agricultura

A segunda etapa, conhecida também com “A Grande Aceleração”, iniciou-se por volta de 1945 e até hoje está em andamento, para muitos cientistas<sup>ii</sup>. Esta etapa de Pós Segunda Guerra Mundial, associado ao petróleo e ao consumo de tecnologia inovadora em massa (automóveis, televisão, computadores, celular, por exemplo), aumento da concentração de CO<sub>2</sub> na atmosfera, da expansão do consumo com grandes consequências socioambientais da ação humana, como também um grande crescimento populacional em todo o planeta. No Brasil, segundo Pádua, o aumento intenso



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

populacional:

Entre 1900 e 2000, quando atingiu 170 milhões de habitantes, a população brasileira cresceu dez vezes. Mas a grande transformação na realidade social e ambiental do país aconteceu a partir de 1945. Em 1950, o Brasil possuía 51,9 milhões de habitantes, com expectativa de vida de 43 anos e taxa de analfabetismo de 50,6%. A urbanização foi então de 36,2%. Em 2014, os mesmos indicadores revelam a grande velocidade da transformação: 199 milhões de habitantes, com expectativa de vida de 73,4 e taxa de analfabetismo de 9,02%; urbanização de 84,3% (IBGE, 2001 e 2011).

A mudança na forma de consumir energia, atrelado ao crescimento populacional e as mudanças na forma de usar o solo e de se relacionar com a natureza influenciaram a própria concepção dessas atividades antropogênicas e teriam impactado o planeta. O ser humano requer em média 2.000 kcal, como indivíduo biológico, para a manutenção da vida e para sua existência, qualquer adição referente ao seu modo de vida aumentaria a demanda de energia. Esta constatação é abordada por Cechin (2010, p.38-39), quando ressalta os modos de vida do ser humano que “usa em suas atividades aparatos que não fazem parte da sua constituição biológica – ele transfere parte substancial de seu metabolismo para fora das fronteiras de seu corpo”, os economistas ecológicos chamam de instrumentos exossomáticos, ou seja, “aparatos de bens de produção ou de capital” como continuação do processo biológico. Em relação aos instrumentos endossomáticos, Cechin (2010) aponta:

Como consequência inevitável da transformação dos recursos do ambiente, o processo econômico produz resíduos que não podem ser reaproveitados. Contudo, o aumento da quantidade de energia e de materiais dissipados não é o objetivo de tal processo. A diferença é que seu propósito não é um fluxo físico de resíduos, mas, sim, o aproveitamento da vida, ou um fluxo imaterial de bem-estar. Sem reconhecer o aspecto de intencionalidade da atividade humana não se está no mundo econômico. Nos processos biológicos, observamos as capacidades de manutenção, expansão e reprodução. O que distingue, então, a atividade econômica dos processos biológicos é a localização dos dispositivos de captura de energia. Na maioria das espécies, esses dispositivos fazem parte da constituição biológica dos organismos e por isso mesmo são denominados instrumentos endossomáticos. As conversões energéticas acontecem dentro do corpo biológico (CECHIN 2010, p38).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O modo de vida humano “são traços também de um predador de energia” (COSTA, 2020), próprios de um agir ocidental que consome muita energia. Na sociedade capitalista o crescimento pelo crescimento acaba sendo o objetivo primordial sem considerar a degradação ambiental ocasionada, o uso dos recursos naturais excessivamente, a contaminação das águas, dos solos e do ar. Segundo Cechin (2018), o crescimento econômico se dá atrelado ao uso de energia e materiais, sempre produzindo resíduos e pressionando os ecossistemas. O custo deste crescimento provém de o fato da economia convencional operar como um diagrama do fluxo circular da relação entre produção e consumo. Cechin (2018) advoga que este fluxo é reducionista, pois envolve uma visão falsa não contemplando trocas de energia nem matéria com o exterior, principalmente quando se considera o sistema produtivo capitalista.

Assim, retornando a análise produtiva, Cechin (2018) ao apresentar o fundamento central da Economia Ecológica (EE), demonstra que o reducionismo está na base da Economia Convencional (EC). Dessa forma, as analogias entre uma e outra, destacando os contrastes entre EC e EE conforme conceitos da ciência da natureza e do processo produtivo. Tal fluxo inicia com a utilização e como resultado a escassez dos recursos naturais, poluição do meio ambiente. Esses dois, escassez e poluição, não são bens econômicos, pois, a economia em crescimento degrada as fontes de recursos e os sorvedouros de resíduos, que são a base material que sustenta a atividade humana (CECHIN, 2018).

A título de exemplo, Kaap (1979) relata como está estruturada a agricultura moderna, uma “atividade industrial mecanizada e com aplicação intensiva de capital” (KAPP, p. 93), provocando consequências ecológicas e socioeconômicas de grande alcance. As variedades cultivadas são aquelas que propiciam um alto retorno, devido a uma elevada taxa de absorção de nutrientes que acelera o esgotamento dos solos. O que exigiria grandes quantidades de fertilizantes químicos, água, pesticidas, além de equipamentos para esta produção com características industriais. Todas as operações, do preparo da terra ao manuseio final, são mecanizadas. As propriedades agrícolas aumentaram em termos de área, a população rural diminuiu, aumentando a superpopulação urbana. A agricultura se torna uma indústria, mecanizada e tecnológica. A diversidade deu lugar a um monocultivo de larga escala intensiva em bens de capital produzidos em indústrias, a partir de recursos escassos, como a eletricidade e o petróleo (KAPP, 1979, p. 93).

A contradição apontada, reside no fato de ao invés de a agricultura ser produtora de energia na economia, a partir da captação de energia solar, Kapp (1979) compara as safras como “colheitas de petróleo”, que seriam perigosas para os países que optaram pela “Revolução Verde” (grifo do autor, p. 94). Continua-se medindo a eficiência a partir da produção por hora de trabalho *versus* hectare, ao invés de medir em unidade de energia, por exemplo (KAPP, 1979, p. 94). Além disso, a produção que depende destes insumos pode decrescer, obrigando ao uso de doses cada vez maiores. Com consequências ecológicas são negativas na flora, fauna e para os seres humanos (KAPP, 1979).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Sendo assim, para Kapp (1979), os princípios organizadores de sistemas econômicos são incompatíveis com a satisfação de necessidades humanas e exigências de sistemas ecológicos. Suas limitações nos critérios tradicionais são: i) eficiência técnica; ii) cálculos de custos e benefícios; iii) racionalidade econômica. Necessitam-se novos critérios de ação e de planejamento, buscando soluções alternativas aos critérios econômicos, que busquem uma avaliação das vantagens e desvantagens ecológicas, sociais e econômicas. Contudo, levando em conta a diversidade, a rotação, as variedades resistentes a pragas, controles bioambientais (usando controles de pragas apenas quando necessário) (KAPP, 1979, p.95).

Outro ponto de análise decorre do elevado aporte de subsídios para a agricultura de larga escala, especialmente a partir de 1960, que resultou em um intenso uso do solo, aplicação de fertilizantes, plantações de monoculturas e alteração da biodiversidade. Somando a esta concepção dos limites e da produção de resíduos na natureza, Carson (1969), no livro *Primavera Silenciosa*, alerta sobre a forma como o homem age na natureza e como pode influencia-la de forma significativa e drástica. Essa interação entre homem e a natureza, consegue atingir e danificar significativamente a estrutura ambiental: os males da poluição, da contaminação do ar, da terra, dos rios e dos mares por meio de materiais extremamente tóxicos e substâncias químicas (explosões nucleares, agrotóxicos, radiações), sendo por vezes irremediáveis e com consequências para as futuras gerações. Rachel Carson, foi bióloga marinha, escritora e cientista, escreveu este livro em 1962, alertando para os efeitos dos pesticidas ao meio ambiente e afirmou que nos últimos anos daquele período surgiram mais de 200 substâncias químicas para “combater” os insetos e plantas daninhas. A pergunta que a autora pretendia responder é: quais seriam os efeitos dessas substâncias e de seus usos descontrolados para a saúde humana e ambiental? Ou quais seriam as consequências do uso indiscriminado de substâncias na agricultura? O risco no uso dessas substâncias é incerto nas prováveis ações no genoma humano, destacando a necessidade de realização de investigações e pesquisas sobre os efeitos destas substâncias sobre o solo, a água e a vida dos animais para as gerações futuras.

Governos e instituições não estão se demonstrando muito hábeis em lidar com estas questões, segundo o Dossiê ABRASCO, que alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde, o Brasil ocupa a primeira posição no uso de agrotóxicos no mundo desde 2008 (principalmente aqueles relacionados com a produção de soja). Além do consumo de alimentos com agrotóxicos há de se considerar ainda a exposição ocupacional dos trabalhadores relacionados com o uso de agrotóxicos, com grande incidência de cânceres e doenças do sistema digestivo e nervoso.

A desmedida aplicação de agrotóxicos, pesticidas e inseticidas tem impacto direto no meio ambiente, como por exemplo, desaparecimento de alguns insetos, podendo aportar perdas em biodiversidade. Além de impactar na qualidade das águas de superfície e subterrâneas de uso doméstico, assim como ingeridas por criações animais voltada a produção de carne para o consumo humano.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Shiva (2001) apresenta discussões pertinentes quanto a denúncia e a atuação dos sistemas e estruturas sociais que são por vezes naturalizados na sociedade ocultando suas violências (colonialismo e patriarcado). A autora evidencia a importância de subverter a ordem da economia para a ordem da ecologia. Na perspectiva da Shiva (2001), as sementes mercantilizadas tiraram sua característica natural de regeneração. A partir da Revolução Verde e das Biotecnologias, esse poder foi tirado da semente, esse poder de regeneração, tornando-as estéreis: “a semente mercantilizada é ecologicamente incompleta” e “não se reproduz, embora, por definição, a semente seja um recurso regenerativo” (SHIVA, 2001, p. 75), para serem produtivas precisam de agrotóxicos, aditivos ou biofertilizantes.

Shiva (2001) problematiza o processo de transformação e de meios de regeneração próprios das sementes que foram cultivados historicamente pelas populações tradicionais (lavradores) transformando esses processos em processos não regenerativos através desta tecnologia; a semente mercantilizada não se reproduz sozinha, precisando do aporte de outros insumos. Em relação à terra, Shiva (2001) apresenta dois conceitos, as comunidades tradicionais viam a terra como terra *mater* como fonte de vida e regeneração, o patriarcado via a terra como terra *nullius* (negação da capacidade vital e regenerativa da terra):

Assim como na transformação da terra *mater* em terra *nullius*, as novas tecnologias roubam a vida e o valor das sementes dos lavradores pelo mesmo processo que torna as sementes das empresas a base da criação de riqueza. As variedades nativas, chamadas crioulas, que evoluíram por meio da seleção natural e humana, produzidas e usadas por lavradores do Terceiro Mundo, são chamadas de cultivares primitivos. As variedades criadas pelos modernos cultivadores de plantas em centros de pesquisa internacionais, ou pelas empresas transnacionais de sementes, são chamadas avançadas ou de elite (p. 76)

Seguindo esta dinâmica, Shiva (2001) avança na argumentação trazendo o debate dos Direitos de Propriedade Intelectual (DPI) com a análise que o sistema de propriedade intelectual atua como sendo uma visão racista do desenvolvimento científico. Critica esta concepção afirmando que a propriedade intelectual só teria validade se fosse produzida por “homens de jaleco branco” desconsiderando o conhecimento das comunidades tradicionais (sem proteção):

Os DPI são uma tentativa de tirar dos lavradores, e das mulheres, o que é da natureza e de chamar essa invasão de melhoramento e progresso. Violência e pilhagem como instrumentos de geração de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

riqueza são essenciais à colonização da natureza e dos nossos corpos por meio das novas tecnologias. (pg. 81)

Desta forma, as sementes crioulas seriam inferiores e as produzidas em laboratórios seriam superiores. Ela avança para o conceito de patentes, que transforma os lavradores em fornecedores de produtos gratuitos, tornando-os dependentes de suprimentos industriais – dominação de saberes. A dinâmica do agronegócio alimenta esta crença de que o ele sustenta e produz comida para diminuir a fome. Shiva (2010) aponta para uma reconstrução de conexões como passo necessário para fortalecer de maneira ecológica (ou seja, considerando a Natureza) assim, como não existe separação entre o corpo e a mente, não deveria ter entre o humano da natureza. A destruição ecológica que interrompe os ciclos de renovação da vida e da saúde e ao mesmo tempo da possibilidade e da habilidade do homem em construir o mundo, incluindo a semente, está em cheque. A reconstrução das conexões se daria por meio do dinamismo e da diversidade e de parceria com a natureza.

Outro aspecto vinculado a grande aceleração, seria o consumo relacionado à agropecuária (consumo de carne). Isto traz impacto nas terras ocupáveis que são utilizadas na agropecuária, de espaços de pastos e de monoculturas de alimento não para o consumo humano, mas para o consumo dos animais que serão abatidos para a produção de carne. Segundo a FAO, a pecuária ocupa 75% das terras aráveis do planeta para pastagem e produção de ração – em média, para cada 1.000 Kcal produzidas sob a forma de carne, um animal consome cerca de 10.000 Kcal (FAO, 2020).

Estes são apenas alguns exemplos da presença humana nas dinâmicas de produção. Pádua (2017) questiona: como o capitalismo nos empurra para o colapso ambiental planetário? A dinâmica capitalista de acumulação e reprodução que contempla o capital e a geração de riquezas, tende a destruir os saberes locais, as relações sociais e o meio ambiente. Pensar a segurança e soberania alimentar, por exemplo, é refletir sobre as influências externas, tais como processo de globalização, mercantilização dos produtos e alimentos voltados para o mercado hegemônico, que define o tamanho que um legume deve ter para ser vendido. Um mercado e um consumidor que não se preocupa com a procedência dos alimentos.

## Terceira etapa: Consciência ou ilusão?

A terceira etapa envolveria o Antropoceno consciente de si mesmo, reconhecendo os riscos inerentes a todas essas mudanças, as pessoas buscariam novos caminhos para a sustentabilidade e o desenvolvimento social, “seria o momento em que a opinião pública internacional, reconhecendo os riscos inerentes à sua nova inserção planetária, promoveria um debate consciente para encontrar caminhos viáveis para a



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

sustentabilidade” (PADUA, s./d.).

A partir da segunda metade do século XX emergem vastas discussões sobre a questão ambiental. A propósito, o texto escrito por Esteva, em 1992, chamado *Desenvolvimento, em Dicionário do Desenvolvimento*, foi contribuidor desta discussão e faz uma reconstrução do termo desenvolvimento nas décadas de 1970, 1980 e 1990. Destaca que o termo desenvolvimento está ligado a uma concepção de vida social e que acabou por tirar de povos de culturas diferentes a capacidade de determinar a sua própria vida, seu próprio modo de vida, não conseguindo se desprender dos significados anteriores: crescimento, evolução, mudança e progresso. Para o autor, a lei de escassez foi formulada pelos economistas e, aparece em qualquer livro de economia, para denotar as posições técnicas dos desejos dos homens considerando-os infinitos - mas seus meios são limitados e muito improváveis, dado os limites de recursos naturais. Por fim, corrobora para que homens e mulheres recriem a própria definição de necessidade sendo fortalecidos pelo tecido social quebrando o princípio econômico de troca de equivalentes recuperando os seus modos de vidas autônomos.

Como caminho viável, Esteva (1992) faz um chamado para a ação política com surgimento de novas esferas de comunidade criativa aberta, de forma a reagir com imaginação e seguir seu próprio caminho, seguir os próprios sonhos e não aqueles “emprestados do desenvolvimento”<sup>iii</sup>. Para o autor, deve-se haver um reconhecimento que o desenvolvimento não deve ser reduzido a uma questão econômica, que homens e mulheres devem recriar a sua própria definição de necessidade, sendo fortalecidos pelo tecido social (quebrando com o econômico) recuperando modos de vidas autônomos e locais.

A finalidade do desenvolvimento seria promover e expandir as liberdades para que as pessoas possam as desfrutar, removendo as privações (por exemplo, pobreza, carência de oportunidades econômicas, desigualdades sociais) e ampliando as capacidades humanas. Segundo Sen (2000), a expansão das liberdades deveria ser o fim primordial do desenvolvimento em contraponto com o crescimento econômico. O papel instrumental da liberdade, que se relaciona com o modo em que vivemos (liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora do Estado), promoveriam o desenvolvimento.

## DECRESCEMENTO: UM DESENVOLVIMENTO POSSÍVEL

O debate da ação humana, tal como definida pelo Antropoceno, uma nova era geológica e dos nossos impactos na Natureza, nos levam a pensar nos limites planetários. Estaríamos nós com a oportunidade de refletir sobre os caminhos que devermos percorrer pós pandemia novo Corona vírus COVID-19? Se recuperarmos o conceito dos nove limites planetários que não devemos ultrapassar para preservar o Planeta,



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

apresentados por um grupo de cientistas em 2009 (Stockholm Resilience Centre - SRC), em função da capacidade biológica do planeta<sup>iv</sup>, em um cenário atual que aponta que o 1% mais rico da população gera 175 vezes mais carbono do que os 10% mais pobres (conforme relatório publicado pela Oxfam na 21ª Conferência das Partes - COP21). E, também, que a principal causa para a definição de um novo período geológico, conforme alguns cientistas (Antropoceno) foi a ação humana no planeta devido o consumo de materiais, utilização de recursos naturais e energia sem a preocupação com a reposição, ao mesmo tempo que também cresceu a quantidade resíduos, em um sistema capitalista e globalizado dos processos econômicos. Podemos considerar que não se trata apenas da ação humana, mas muito pelo modo de produção causado pela acumulação infinita de capital.

Algumas discussões estão aparecendo, reconhecendo as forças do capitalismo, tal como o conceito de Capitaloceno. Este ponto de análise apresenta-se como um contraponto interessante à reflexão do Antropoceno - que, portanto, segundo Pinto (2020), seria a era do capital, advinda da necessidade de “pontuar que o “vírus do planeta” ou que “o mal do mundo” não é a humanidade como um todo, mas na realidade, os grandes problemas climáticos e ambientais são causados pela acumulação infinita de capital”.

Considera-se também a reflexão em Moore (2013), quando apresenta uma crítica ao sistema econômico como causa fundamental da crise ambiental, levanta a questão de qual tipo de respostas daremos a isso e quais serão consideradas para propor um caminho de decrescimento:

¿Estamos realmente viviendo en el Antropoceno - con su retorno a un punto de vista curiosamente eurocéntrico de la humanidad y su confianza en nociones y recursos bien establecidos y consolidados además de su determinismo tecnológico o estamos viviendo en el Capitaloceno, una era histórica formada por unas relaciones que privilegian la acumulación interminable de capital? (MOORE, 2013, p.10)

A questão provocativa de Moore (2015) direciona que as mudanças ambientais e ecológicas e suas inter-relações abrangem o ser, o social, o cultural, o econômico e o político. Antropoceno ou Capitaloceno, seria uma disputa semântica? Barcelos (2019), considera este ponto de análise e destaca as raízes empíricas, científicas e políticas dos dois termos, que apesar de se basearem na fenomenologia da crise ecológica, diferem-se:

a primeira postula uma centralidade no humano (Anthropos) como causalidade primeira da crise, a segunda desloca o eixo da crise para compreendê-la como um câmbio no processo histórico em curso do



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

capitalismo, que incorporou as condições da natureza num projeto específico de reorganizar o mundo material (BARCELOS, 2019, p.1)

Se existem diferentes posturas causais de ação humana no planeta, diversas desigualdades sociais e econômicas, para Moore (2015) o termo Antropoceno não ultrapassa as violências inscritas nas relações de poder e de produção, tal como o termo Capitaloceno demonstra. Quando pensamos em crescimento econômico, considera-se a concepção de Cechin (2010), que concebe a sociedade do crescimento como geradora de desigualdade, injustiças sociais e degradação da qualidade de vida que colide com os limites da biosfera do planeta e de todos os seres vivos. Desta forma, para o autor, a qualidade de vida que poderá ser desfrutada por futuras gerações da espécie humana dependerá de sua pegada material, principalmente dos modos de utilização de recursos naturais finitos e da acumulação dos efeitos prejudiciais das diferentes formas de poluição ambiental e sua relação com o planeta. O desenvolvimento, para o autor, deveria depender do decrescimento, situação na qual a melhoria da qualidade de vida não mais depende do aumento de tamanho do sistema econômico.

O romeno Georgescu-Roegen, matemático e estatístico de formação é considerado o grande precursor do termo decrescimento, na década de 1970, foi quem mostrou que a abordagem convencional da produção do fluxo circular apresenta uma visão irreal (base das teorias de crescimento econômico) por violar as leis da termodinâmica, mais especificamente a segunda, a lei da entropia. Quando se fala em decrescimento não se trata do crescimento negativo do PIB, “é um projeto positivo de sociedade baseado numa crítica radical, não só ecológica, mas principalmente cultural do estado de coisas atual” (CECHIN, 2010).

A importância da lei da entropia para a economia ecológica foram pauta de estudos de Georgescu-Roegen e Herman E. Daly (entre outros estudiosos), argumentando que a capacidade de carga do planeta (poluição, degradação do solo, extinção de espécies, perda ecossistemas, por exemplo) mostram os limites ecológicos e “ao ignorar a preocupação com as gerações futuras e com as vidas não humanas e as desigualdades na distribuição da riqueza, a economia tem sido excessivamente materialista” (CECHIN, 2010, p.80). Daly (2004, p.200) sugere que uma economia do desenvolvimento sustentável deve se aperfeiçoar em “conhecimento, organização, eficiência técnica, e sabedoria” sem aumentar a porcentagem de matéria-energia do ecossistema para que ele possa se renovar ano após ano “a economia de crescimento nulo não é estática – ela está sendo continuamente mantida e renovada como um subsistema de estado estacionário<sup>v</sup> do meio ambiente”. Para tanto, políticas deveriam ser empregadas:

para deter o transumo nos níveis atuais (ou reduzi-lo a níveis verdadeiramente sustentáveis) taxando severamente a extração de recursos, especialmente energia. Buscar elevar a maior parte do



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

rendimento público de tais taxas de ruptura de recursos e compensar (atingir a neutralidade de rendimento) isso com a redução do imposto sobre a renda, especialmente na extremidade mais baixa da distribuição de renda, talvez até mesmo financiando uma taxa de rendimento negativa em seu limite mais inferior (DALY, 2004, p.200).

Levando em consideração o termo decrescimento, Latouche (2012, p.45) afirma que ele é recente no debate sócio econômico, “não constava em nenhum dicionário francês de ciências sociais até 2006, embora fosse possível encontrar algumas entradas para seus correlatos: crescimento zero, desenvolvimento sustentável e, é claro, estado estacionário”. Decrescimento, para o autor, não é oposto de crescimento, trata-se de um slogan para abandonar o crescimento pelo crescimento, que na verdade deveria ser “a-crescimento” de forma a apontar para o abandono de uma crença (tal como a-teísmo).

A sociedade voltada para o crescimento pelo crescimento econômico, é uma sociedade não sustentável e confronta com os limites da biosfera, que conforme Latouche (2012), o nosso modo de vida (pegada ecológica) considerando a área terrestre e a biocapacidade já chegamos a resultados insustentáveis da capacidade de regeneração da biosfera (já ultrapassada 40%). Para o autor, a sociedade do crescimento não é desejável por três motivos: por que produz injustiças sociais e desigualdades, cria um bem-estar ilusório e para os que a desfrutam, ela não é amigável é “uma antissociedade que padece de sua riqueza” e “o crescimento é um mito, mesmo dentro do imaginário da economia do bem-estar, ou até da sociedade do consumo, e que temos todas as vantagens em nos livrarmos dele” (LATOUCHE, 2012, p. 47-48).

Como caminho possível, o “decrescimento não é uma alternativa, e sim uma matriz de alternativas que abre novamente espaços da criatividade”, trata-se de uma proposta para se redirecionar o modelo produtivo atual através de mudanças culturais, de valores e mentalidade da sociedade que é consumista para uma direção pautada na preocupação com os recursos naturais e consumo limitado (LATOUCHE, 2012, p.48).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os caminhos que parecem aporéticos são possibilidades de agir na base dos desafios globais que se apresentam, ou seja, não é suficiente a reciclagem ou o uso renovável de um recurso, é preciso um consumo consciente pensando também, na produção e na demanda energética, considerar as pessoas, o lugar e o meio ambiente – capital social, bem-estar, felicidade e qualidade de vida. Um desenvolvimento que mobilize os atores (seres humanos) levando-os a pensar estratégias educativas para novas formas de comportamento e consumo. Formas de construções de convivialidade e reciprocidade,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

uma alimentação mais saudável com produtos e de alimentos próprios da localidade (por exemplo, agroecológicos), se conectar com os não-humanos (a flora, a fauna, os solos, as águas, as biodiversidades e mais uma gama de inter-relações).

Para Daly (2004, p.200), algumas políticas podem ser consideradas para o desenvolvimento sustentável, tais como “as taxas de colheita não excedam as taxas de regeneração” e as “emissões de resíduos não excedam a capacidade assimilativa renovável do meio ambiente local”. Contudo, não basta apenas o reconhecimento consciente dos padrões altamente crescentes de um modo de vida não compatível com os limites planetários. A necessidade gira em torno de uma mudança no modo agir e de comportamento, de uma organização social e cultural para uma caminhada ao futuro que visa um novo vir a ser.

O decrescimento tal como apresentado por Latouche (2009; 2012) consiste em um projeto para concretizar os oito “R” de forma serena e sustentável: Reavaliar, Reconceituar, Reestruturar, Relocalizar, Redistribuir, Reduzir, Reutilizar e Reciclar - seu objetivo é a sustentabilidade da vida na Terra. Sendo assim, são caminhos de busca para proteção da vida dos humanos e não humanos.

Onde se pretende chegar e qual a realidade que se quer construir? Qual desenvolvimento queremos? São perguntas que indicam a participação individual e coletiva em uma abordagem sistêmica e interdisciplinar. A pandemia parece colocar o sistema econômico neoliberal que conhecemos a prova, pelo menos é o que parece nos indicar, um direcionamento para buscar alternativas aos modos que operávamos anteriormente. Não se trata de soluções imediatas ou de curto prazo. Um percurso que indica uma visão abrangente, que ajuda a refletir sobre estilos de desenvolvimento, pautados em objetivos éticos e sociais-econômicos que respeitem as condicionalidades e viabilidades ambientais como ponto determinante para possibilidades emergentes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARCELOS, E. A. S. Antropoceno ou Capitoloceno: da simples disputa semântica à interpretação histórica da crise ecológica global. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, Vol. 31, N. 1: 1 - 17, 2019. Disponível em: <<https://redibec.org/ojs/index.php/revibec/article/view/356/222>>. Acesso em: 16 ago.2020.

CARNEIRO, F. F., AUGUSTO, L. G. S., RIGOTTO, R. M., FRIEDRICH, K., BÚRIGO, A. C. **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV; 2015.

CARSON, R. **Primavera Silenciosa**, tradução: POLLILLO, R. 2 ed. São Paulo: Melhoramentos, 1969.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

CECHIN, A. O fundamento central da economia ecológica. In: MAY, Peter (org). **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2018.

CECHIN, A.; VEIGA, J.E. A economia ecológica e evolucionária de Georgescu-Roegen. *Revista Economia Política*, v.30, n.3, São Paulo, Jul/Set. 2010. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572010000300005](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572010000300005)>. Acesso em: 16 ago. 2020.

CECHIN, A. *A natureza como limite da economia: a contribuição de Nicholas Georgescu-Roegen*. São Paulo. Ed. Senac/Edusp, 2010.

COSTA, A. **Diálogo de Saberes: Ecologia e Bem Viver**. Antropoceno, mãe-terra e mudanças climáticas. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=O\\_h1ynKm1R0](https://www.youtube.com/watch?v=O_h1ynKm1R0)>. Acesso em: 16 ago. 2020.

ESTEVA, G. Desarrollo. In: SACHS. W. **Diccionario del desarrollo**. Uma guía de conocimiento como poder. Peru: PRATEC, 1996.

FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Um futuro com energia sustentável: iluminando o caminho; tradução, Maria Cristina Vidal Borba, Neide Ferreira Gaspar. São Paulo: FAPESP; Amsterdam: InterAcademy Council; Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2010. Disponível em: <<http://www.fapesp.br/publicacoes/energia.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

GEORGESCU-ROEGEN, N. A Lei da Entropia e o Problema Economico. In: GEORGESCU-ROEGEN, N. *O Decrescimento: entropia, ecologia, economia*. São Paulo: Editora Senac, 2012.

KAPP, K. W. A Natureza da economia como um sistema aberto e suas implicações. In: Dopter, Kurt (Org.). **A economia do futuro: em busca de um novo paradigma e suas implicações**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979, cap. 6, p. 91 – 104

LATOUCHE, S. O Decrescimento. Por que e como? In: *Infrentando os limites do crescimento: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade*. LENA, P.; NASCIMENTO, E. P. do (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

LATOUCHE, S. *Pequeno tratado do decrescimento sereno*. São Paulo: Martins Fontes, 2009. 42 p.

MOORE, J. W.. El auge de la ecología mundo capitalista (I): las fronteras mercantiles en el auge y decadencia de la apropiación máxima. **Revista Laberinto**. n°38: 9-26, 2013a. Disponível em: <<https://jasonwmoore.com/wp-content/uploads/2017/08/Moore-El-Auge-de-la-ecologia-mundo-capitalista-Part-I-Laberinto-2013.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

PÁDUA, J. A. Brazil in the History of the Anthropocene. In: ISSBERNER, L.-R.; LÉNA, P. (Org.). **Brazil in the Anthropocene: Conflicts between Predatory Development and Environmental Policies**. London/New York: Routledge, 2017. p.19-



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

40.

PÁDUA, J. A. **Vivendo no Antropoceno: incertezas, riscos e oportunidades.** Disponível em: < <https://museudoamanha.org.br/livro/10-vivendo-no-antropoceno.html>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

**PINTO, V. D. Pandemia COVID-19 na Era do Capitaloceno: Racismo ambiental disfarçado de consciência ecológica. 28 mar. 2020. Disponível em:** <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597558-pandemia-covid-19-na-era-do-capitaloceno-racismo-ambiental-disfarçado-de-consciencia-ecologica>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

---

<sup>i</sup> Antropoceno em grego, *antro* significa *homem* e *Ceno*, *tempo de agora*. Assim, a atividade humana seria responsável pela saída do Holoceno (época geológica que permitiu a emergência ambientada humana).

<sup>ii</sup> Segundo Pádua (2017, p.1-2), para expresser o processo de industrialização e mercantilização “em 2005, o renomado historiador ambiental John McNeill, trabalhando com outros pesquisadores, começou a usar o termo “Grande Aceleração” para identificar esse crescimento excessivo a partir de meados do século XX. Aliás, o uso inicial do termo foi inspirado na “Grande Transformação” de Polanyi (Steffen et al., 2015, 2)”.

<sup>iii</sup> Em Janeiro de 1949, o recém Presidente do EUA, Truman tomou posse e em seu discurso mencionou que os avanços científicos e o progresso industrial deveriam servir para o crescimento das áreas sub-desenvolvidas (se apropriou do termo desenvolvimento e o reconduziu ao estilo Americano).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
— III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

<sup>iv</sup> Sendo eles: perda da biodiversidade; mudanças climáticas; ciclos biogeoquímicos (ciclo do nitrogênio e ciclo do fósforo); abusos no uso da terra; acidificação dos oceanos; mudanças no uso da água; degradação da camada de ozônio; carregamento de aerossóis para a atmosfera e poluição química.

<sup>v</sup> Conforme Cechin (2010, p. 81) a condição estacionária “foi criticada por Georgescu por não ter ido até o limite das consequências no raciocínio sobre a entropia e por representar um mito de salvação ecológica”.



OBSERVADR





ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

**UMA APLICAÇÃO DO MÉTODO DE PREÇOS HEDÔNICO NO MERCADO IMOBILIÁRIO EM DUAS ZONAS URBANAS DO OESTE PARANAENSE**

**AN APPLICATION OF THE HEDONIC PRICING METHOD IN THE REAL STATE MARKET IN TWO URBAN ZONES OF WESTERN PARANÁ**

Marcilio Lima DE OLIVEIRA<sup>1</sup>; Carlos Alberto PIACENTÍ<sup>2</sup>; Michele Lins Aracaty E SILVA<sup>3</sup>

**Resumo:** Este artigo utiliza-se da Teoria dos Atributos proposta por Lancaster e do método de preço hedônico proposto por Rosen, a partir dos quais é possível analisar a importância relativa de grupo de atributos intrínsecos as residências anunciadas para venda no mercado imobiliário, em função de um bem ambiental em quatro regiões urbanas não contíguas. Para tanto, utilizou-se técnicas de estatística multivariada pelo método dos componentes principais cujos fatores extraídos permitem identificar e comparar a importância relativa de cada na formação dos preços dos imóveis. Os resultados demonstraram que as variáveis socioeconômicas, ambientais e localização, sobressaíram na elevação do preço das habitações.

**Palavras-chave:** Bens ambientais; Economia; Mercado imobiliário

**Abstract:** This paper uses Lancaster's Theory of Attributes and Rosen's hedonic pricing method, from which it is possible to analyze the relative importance of a group of intrinsic attributes to the homes advertised for sale in the real estate market, according to an environmental asset in four non-contiguous urban regions. For this, multivariate statistics techniques is were used using the main components method, whose extracted factors allow identifying and comparing the relative importance of each one in the formation of real estate prices. The results showed that socioeconomic, environmental and location variables stood out in the increase of housing prices.

**Keywords:** Environmental goods; Economy; Real estate market

## INTRODUÇÃO

O crescimento acelerado das cidades é comumente concebido como uma dimensão do crescimento econômico. Porém, a expansão urbana alia-se a novos desafios para os quais os planejadores estão sentido necessidade em adaptar-se medidas compatíveis e sustentáveis. O adensamento populacional exerce pressão sobre espaços urbanos abertos, como parques, lagos e florestas. Essas áreas verdes são essenciais para a beleza da paisagem urbana e a qualidade do ar

<sup>1</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio na Unioeste/Toledo. [marcilio.li2@hotmail.com](mailto:marcilio.li2@hotmail.com).

<sup>2</sup> Economista. Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa. Professor Associado da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Toledo. [piacenti8@yahoo.com.br](mailto:piacenti8@yahoo.com.br).

<sup>3</sup> Doutora em Desenvolvimento Regional (UNISC). Economista (UFAM). Docente do Departamento de Economia e Análise da FES/ UFAM, [michelearacaty@yahoo.com.br](mailto:michelearacaty@yahoo.com.br).





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

e da água das cidades, uma vez que proporcionar oportunidades de recreação e alívio do estresse e congestionamento urbano para os residentes das *urbis* (MOTTA,1998).

Áreas verdes e lagos são vitais para o bem-estar da população e mitigam os impactos das construções residenciais que surgem em torno delas. O trade-off entre preservar espaços urbanos abertos e desenvolver habitação e edificações comerciais não ser balizado apenas nos argumentos econômicos. Este estudo visa apoiar políticas alusivas à preservação e melhoria da qualidade do ambiente natural urbano que evoluem o atendimento da necessidades econômicas, ambientais e sociais da atual e das futuras gerações (SCHAERER, BARANZINI e HALMANN, 2007).

A literatura econômica propõe vários métodos para avaliar o valor de produtos não comercializados como a qualidade ambiental. Muito são os métodos utilizados para tal, porém, a abordagem hedônica se destaca por ser aplicada nos casos em que é necessário estimar hipoteticamente o valor de uso do bem ambiental. Nestes casos, explicam a relação entre a proximidade dos diferentes usos da terra e seus efeitos sobre o bem estar das pessoas.

Assim, entende-se que a edificação de lagos públicos, áreas comerciais e centros administrativos elevam o preço de uma residência familiar localizada nas proximidades. Da mesma forma, os preços dos imóveis tendem a ser mais baixos nos bairros residenciais mais distantes das estruturas mencionadas.

No Brasil, em especial no Estado do Paraná, não há um número grande de estudos que aplicam a abordagem hedônica para a venda de imóvel ou mercados imobiliários. Embora algumas pesquisas tenham utilizado modelos hedônicos, a maioria são específicos e não questionam a influência de uma amenidade ambiental na formação dos preços das habitações anunciadas para venda.

De forma específica, o lócus principal da pesquisa foram os bairros Jardim Porto Alegre e Jardim Gisela no município de Toledo (TOL). Em Marechal Cândido Rondon (MCR) foi o Centro expandido e a Vila Gaúcha. As duas cidades estão localizadas na Macro Região Oeste do estado do Paraná e nelas há um protagonismo do mercado imobiliário que permitem comparações em função de seus modelos de desenvolvimento urbano. Toledo *vis a vis* Marechal Cândido Rondon apresentam morfologia semelhante (ambos possuem um lago público e uma universidade estadual). Por esses aspectos, são bem avaliados pelos indicadores socioeconômicos alusivos à qualidade de vida.

O relativo crescimento no mercado imobiliário impulsionado pelos imóveis designados para venda é reflexo, provavelmente, de uma estrutura privada denominada de Núcleo Imobiliário. Tais núcleos se referem a um grupo de trabalho composto por representantes de empresas não necessariamente de um mesmo segmento. Seu ramo de negócio alia-se ao objetivo de aproximar e promover o associativismo e o desenvolvimento das empresas do seu setor e da economia dos seus respectivos municípios.

Para tal, quatro pesquisas foram utilizadas como referência para confirmar, aplicar e comparar os resultados obtidos à luz da Teoria dos Atributos proposta por Lancaster e do método de preço hedônico proposto por Rosen. São base para esta pesquisa os estudos de Fávero (2005),



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Schaerer, Baranzini e halmann (2007) e John e Porsse (2016). Esses estudos atentaram para a influência das amenidades urbanas, a uma dada distância, na precificação dos imóveis destinados para alocação, porém, eles não questionam se tais influencias decorrem da função utilidade alusiva as características dos bens ou se pela generalidade deles. Da mesma forma, não consideram a influência e o papel dos lagos municipais sobre a trajetória das condições socioeconômicas no núcleo urbano onde estão situados.

O artigo está organizado da seguinte forma. Introdução. Seguida de uma breve descrição dos Métodos de Valoração Econômica Ambiental. Posteriormente, é apresentado os aspectos metodológicos, o qual, descreve o conjuntos de dados e as variáveis utilizadas. Por fim, os resultados, seguido da conclusão e das referências utilizadas para a construção deste texto.

## BREVE DESCRIÇÃO DOS MÉTODOS DE VALORAÇÃO ECONÔMICA AMBIENTAL

A teoria do consumidor considera ser a escolha de um determinado bem uma propriedade intrínseca do mesmo (FÁVERO, 2005). Neste caso, a melhor definição alusiva a função de utilidade é a referência ao consumo num período de tempo especificado e o nível de satisfação que o consumidor obtém de uma dada combinação de bens em relação ao período em que eles são consumidos (HENDERSON e QUANDT, 1988, p. 8), citado por (FÁVERO, 2005).

A teoria do Consumidor, todavia, vem se alterando ao longo do tempo, incorporando novas variáveis de análise. Lancaster (1996), por exemplo, mesmo preservando sua essência, propôs um tratamento mais amplo pelo qual se permite subdividir um bem em suas características, de forma tal, que sua utilidade passa a ser obtida por meio das propriedades neles existentes. Altera-se o entendimento que, a função utilidade insere-se nas características dos bens e não mais pelo generalidade dele.

Assim, Lancaster (1996) coloca que o consumo deve englobar de forma singular ou combinada um pacote de características, os quais implicam na hipótese que o consumidor não escolhe um bem específico, mas um conjunto de atributos inerentes a um determinado bem. Para Fávero (2005), a questão a ser solucionada envolve a descoberta de qual combinação de atributos desejados pelo consumidor para um dado produto e se há um conjunto de atributos que é comum a um conjunto de consumidores.

Contudo, os recursos ambientais são desprovidos de valor monetário sendo bens públicos à disposição para usufruto da coletividade. As áreas verdes como praças, parques e canteiros são importantes e benéficas a todos. Nas cidades, a existência desses atributos além de garantir ao indivíduo o bem-estar contribui para amenizar as externalidades negativas causadas pela ação antrópica como por exemplo, a poluição do ar (LOBODA; DE ANGELIS, 2005).

As diferentes facetas e seus determinantes que envolvem os Métodos de Valoração Econômica estão relacionados à economia do meio ambiente, tornando-se possível mensurar o valor econômico de determinado bem ambiental. Rosen (1974) foi uns dos primeiros autores a discutir o problema na perspectiva do mercado. Para ele, preços hedônicos são definidos como sendo preços implícitos dos atributos e são revelados a partir de preços observados de produtos



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

diferenciados e das características inerentes.

Em termos de procedimentos, o Método de Valoração Contingente (MVC) visa atribuir valor a um recurso ambiental através de um mercado hipotético. O Método de Preços Hedônicos (MPH) serve para analisar fatores latentes que um recurso ambiental dispõe, sendo possível no momento da escolha do imóvel verificar qual sua relevância no preço final desse bem. A construção de modelos hedônicos na determinação de bens diferenciados tem sido utilizados na avaliação a importância relativa de parques, praças e lagos sobre os preços dos imóveis comercializados (BARCELLOS, 2013).

A localização dos parques e praças está diretamente ligada à questão imobiliária, uma vez que, essas estruturas compõem os preços das edificações quando são avaliados pelo mercado imobiliário. Isso decorre do fato, em que o indivíduo estar à procura de um modo de vida mais saudável e em função disso, sua disposição a pagar se eleva quando o imóvel localiza-se próximo a uma praça ou parque. Da mesma forma, áreas com problemas de poluição tendem a ser evitadas (GOMES, et al., 2003).

Tem-se a ideia que valorar um bem ambiental é estabelecer o Valor Econômico do Recurso Ambiental (VERA), o qual é decomposto em duas categorias: valor de uso e valor de não uso. O valor de uso subdivide-se em: Valor de Uso Direto (VUD), o consumo é direto e há uma utilização atual. Ao passo que o Valor de Uso Indireto (VUI), se refere ao valor atribuído ao recurso ambiental e deriva das funções do ecossistema. O Valor de Opção (VO) corresponde ao valor atribuído pelos indivíduos em preservar recursos ambientais que estão ameaçados. Neste caso, seu uso direto e indireto são projetados para o futuro. Por fim, o Valor de Não-Useo (VNU) ou Valor de Existência (VE) corresponde a um valor independente da relação com o ser humano e não está relacionado ao uso e sim ao seu valor de existência (MOTTA, 1998).

Os métodos de valoração são classificados ainda, em métodos da Função de Produção e método da Função de Demanda. Para este estudo interessa relacionar apenas o Método da Função Demanda, o qual pode ser definido pela alteração da disponibilidade de um bem ambiental e também pela modificação na DAP do consumidor. Assim, existe um amplo conjunto de métodos relacionados a função de demanda, sendo os principais: i) Método de Valoração Contingente (MVC) que tem como premissa a ideia de que o consumidor tem suas preferências mais também existe restrição orçamentária. Por isso, sua disposição a pagar (DAP) por determinado bem ou serviço ou a disposição a aceitar (DAC) por uma perda é revelada. Para tanto, se faz necessário o questionamento direto por amostragem populacional, a partir de um mercado hipotético.

Cabe destacar que o preço hedônico se refere a toda alteração no valor de um bem, a qual é causada pela modificação de algum atributo nele inserido. A decisão de pagar um valor mais alto em função da existência de algum atributo particular representa seu preço hedônico (ANDRADE e MAIA, 2007). Entende-se, que a importância de estimar os bens ambientais se conecta com o uso do ferramental pelos os órgãos responsáveis de políticas voltadas para a conservação do bem ambiental. Assim, justifica-se neste estudo a aplicação do MPH, uma vez que descortina a relevância do atributo ambiental no valor final dos imóveis situados próximos a ele.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS



OBSERVADR





## Descrição do conjunto de dados e variáveis utilizadas

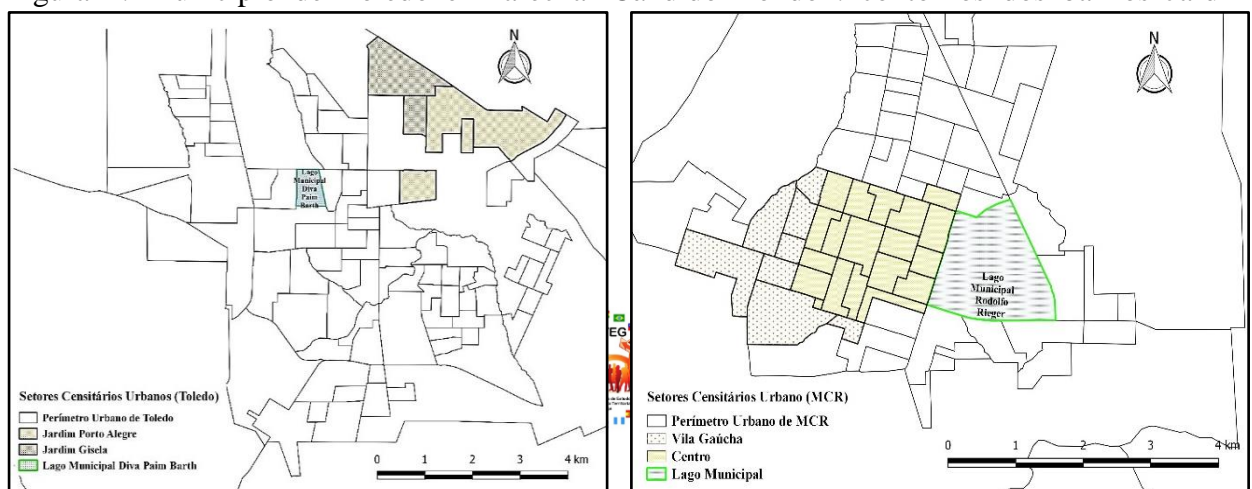
O estudo, em causa, visa analisar o quanto as áreas de influência das amenidades urbanas geradas pelos serviços ambientais impactam no preço dos imóveis em um contexto urbano. Em sendo assim, foram selecionados áreas urbanas de tamanhos relativamente comparáveis. As áreas territoriais mencionadas estão distribuídas, em números aproximados de 748,281 m<sup>2</sup> para Marechal Cândido Rondon e 1.198,607 m<sup>2</sup> para Toledo (IPARDES, 2018).

O espaço territorial de MCR é dividido em oito distritos administrativos, os quais comportam ao todo, 52,379 habitantes, com densidade populacional de 62,59 hab/km<sup>2</sup>. Por sua vez, Toledo registrou, em 2018, população de 138,578 residentes e densidade demográfica de 99,68 hab/km<sup>2</sup> (IBGE, 2018). A principal diferença entre as duas unidades de análise se constituem no arquétipo territorial de representação das relações econômicas, sendo que TOL é maior em extensão territorial e em densidade demográfica em relação a MCR. A semelhança, porém, diz respeito aos equipamentos públicos relacionados as áreas de lazer de cunho ambiental. Isto é, as duas cidades possuem lago público na região central. Se caracterizam também por sediarem o Campus da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), tal qual, existência de um centro comercial dinâmico e o serviços públicos se concentrarem na estrutura da sede administrativa dos municípios (IPARDES, 2018).

Para análise da importância relativa do Lago Municipal Rodolfo Rieger sobre a precificação dos imóveis comercializados nos bairros Centro e Vila Gaúcha (MCR) e do Lago Municipal Diva Paim Barth concernentes aos bairros Jardim Porto Alegre e Jardim Gisela (TOL) foram coletados nos Núcleos de Imobiliárias, 100 anúncios de casas à venda. As variáveis selecionadas foram capturadas atentando-se para o valor separado por atributos das casas destinadas à venda. Por isso, os dados extraídos dessas plataformas digitais foram considerados válidos para os propósitos da presente pesquisa. No Censo Demográfico (IBGE, 2010), obteve-se as variáveis alusivas as informações econômicas, sociais e ambientais dos espaços em estudo. Por fim, o aplicativo *google-maps*, foi utilizado para estimar a localização dos imóveis em relação a quatro estruturas públicas (Lago Municipal, Universidade Estadual, Prefeitura Municipal e Centro Comercial).

Em termos analíticos e para fins de comparação, salienta-se que os dois municípios apresentem uso dos bens ambientais relativamente semelhantes, porém, com níveis de agregação distintos para os diferentes usos de seus bens públicos. Em sendo assim, para limitar as questões de multicolinearidade optou-se por reduzir o número de variáveis por meio de agrupamentos semelhantes.

Figura 1: Município de Toledo e Marechal Cândido Rondon: contornos dos bairros Jardim





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Gisela e Jardim Porto Alegre; Centro e Vila Gaúcha.

**Fonte:** Elaboração própria. Com dados do IBGE (2018) e Plano Diretor da Cidade de Marechal Cândido Rondon (2014).

No que se refere ao tipo de pesquisa, esta, pode ser classificada como exploratória e quantitativa. Exploratória porque visa ampliar o conhecimento sobre as técnicas estatísticas multivariadas alusiva a influência das amenidades ambientais produzidas pelo lago municipal sobre o preço das habitações dos quatro núcleos urbanos. Quantitativa, porque o conjunto das variáveis utilizadas neste estudo são numéricas e assim serão tratadas. A análise de dados descritivos utilizando estatísticas inferenciais permite estabelecer relações entre os componentes principais relacionados.

Para tanto, o estudo foi desenvolvido com os dados de cem observações dos imóveis alusivos aos atributos: tipo de construção das habitações, localização, perfil socioeconômico e condições ambiental. A técnica de análise fatorial por meio do método dos componentes principais permitiu agregar as observações feitas para 25 variáveis (conforme relação no Quadro 1).

Quadro 1 – Variáveis da forma funcional do modelo.

Forma Funcional	Variável	Descrição
Fator 1: Atributos intrínsecos ao imóvel	Valor	Preço de mercado
	Dimensões	Área total construídas
	Preço por m <sup>2</sup>	Preço de mercado por m2 construído
	Quarto	Quantidade de quartos na casa
	Banheiro	Quantidade de banheiros na casa
	Sacada	Quantidade de sacada na casa
	Suíte	Quantidade de suítes na casa
	Vaga	Quantidade de vagas de garagem na casa
Fator 2: Localização	Piscina	Existência de piscina na casa
	Constante	Distância dos imóveis em relação as amenidades
Fator 3: Social	Relativa	Distância dos imóveis em relação ao Lago Municipal
	População	Quantidade total de habitantes
	População por gênero	Quantidade de homens e mulheres
Fator 4: Econômico	População por etnia/raça	Proporção de brancos, negros, pardos, amarelo e índios.
	Renda entre 1 e 3 SM	População do bairro com renda entre 1 a 3 salários mínimos
	Renda entre 5 e 10 SM	População do bairro com renda entre 5 a 10 salários mínimos
Fator 5: Ambiental	Renda entre 10 e 20 SM	População do bairro com renda entre 10 a 20 salários mínimos
	Cobertura de rede de água	Percentual da população atendida com rede de água
	Coleta de lixo	Percentual da população atendida com coleta de lixo
	Saneamento básico	Percentual da população atendida com rede de esgoto

Fonte: Elaboração própria



O método de análise dos componentes principais tem como objetivo explicar a estrutura de variância e covariância de um vetor aleatório composto de  $p$  variáveis, exige transformações nas variáveis originais, sendo a mais comum a padronização de variáveis, o que justifica o método. Neste estudo todas as variáveis foram padronizadas (Mingoti, 2005, p. 59). O *software Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS 17.0) foi utilizado para definição das cinco categorias/fator.

### **Análise Fatorial – Redução de dimensionalidade**

A escolha por interpretar as variáveis tendo como base suas correlações para identificação dos atributos com maior ou menor grau de influência relativa à distância do bem ambiental (lago municipal) leva a um problema que é solucionado por meio de alguma técnica estatística de análise multivariada de dados. Assim, o método consiste em obter fatores por meio de combinações lineares das variáveis originais agrupadas em cada fator. (FÁVERO et al., 2009).

Basicamente há dois tipos de análise fatorial: a confirmatória que alia-se ao fato do pesquisador reunir algum conhecimento prévio sobre o comportamento e relacionamento das variáveis e a exploratória que se refere ao pouco ou nenhum conhecimento prévio pesquisador alusivo à estrutura dos fatores pelo (FÁVERO et al., 2009).

Na aplicação da análise fatorial utiliza-se, como regra geral, um mínimo de cinco vezes mais observações do que os números de variáveis (indicadores socioeconômico e ambientais) que compõem o banco de dados (HAIR et al., (2005). Nesse contexto, a análise fatorial pode ser dividida nas seguintes etapas: Análise da matriz de correlações e adequação da utilização da análise fatorial (estatística de Kaiser-Meyer-Olkin – KMO, teste de esfericidade de Bartlett e matriz anti-imagem); Extração dos fatores iniciais e determinação do número de fatores; Rotação dos fatores; e Interpretação dos fatores (FÁVERO et al., 2009).

A formulação do modelo básico utilizado na análise fatorial explica a estrutura de correlação existente entre as variáveis  $Y=Y_1, Y_2, \dots, Y_p$ , diretamente observadas por meio de uma combinação linear de variáveis, as quais não são diretamente observadas, por isso são denominadas de fatores comuns acrescidas de um componente residual, de modo que se tem a seguinte identidade:

$$Y = AF + \mathcal{E} \quad (1)$$

em que  $Y = (Y_1, Y_2, \dots, Y_p)^t$  é um vetor transposto de variáveis aleatórias observáveis ( $px1$ );  $A$  é uma matriz ( $pxr$ ), sendo que cada elemento  $a_{ij}$  expressa a correlação existente entre o indicador  $Y_i$  e o fator  $F$ , tal que  $A$  é denominada de matriz das cargas fatoriais, com número  $K$  de fatores, menor que o número  $p$  de variáveis;  $F=(F_1, F_2, \dots, F_r)^t$  é um vetor transposto de fatores comuns ( $r < p$ ) de variáveis não observáveis ou fatores;  $\mathcal{E} = (\mathcal{E}_1, \mathcal{E}_2, \dots, \mathcal{E}_p)^t$  é um vetor transposto de componentes residuais ( $px1$ ).

No caso das comparações entre as observações e as variáveis, estas implicam que as mesmas sejam normalizadas no início. Isto é, tal procedimento consiste em expressar em desvios padrões,



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

os possíveis desvios das observações originais em relação a sua média, destarte, cada variável normalizada  $W_i$  ( $i = 1, 2, 3, \dots, p$ ) deve ser relacionada em separado, com as variáveis latentes ou fatores  $f_j$  ( $j = 1, 2, 3, \dots, r$ ), com  $r < p$ .

Desta forma, é possível escrever cada variável no modelo fatorial (1), como descrito a seguir:

$$W_i = a_{i1}f_1 + a_{i2}f_2 + a_{i3}f_3 + \dots + a_{ir}f_r + d_i u_i \quad (i=1, 2, 3, \dots, p), \quad (2)$$

em que cada uma das variáveis é descrita em termos lineares como função  $r$  dos fatores comuns  $f_j$ , com as quais se relaciona através das cargas fatoriais ou coeficientes de conexão  $a_{ij}$  que indicam em que medida e direção as variáveis  $W_i$  estão relacionando com o fator  $f_j$  e com o fator um único fator  $u_i$ , que responde pela variância remanescente.

Na sequência, para conhecer se os fatores causaram determinada relação entre as variâncias de  $W_i$ , é necessário que sua variância total ( $O^2$ ) seja dividida em três componentes:

- a variância comum ou comunalidade,  $h_i^2$ , que é a proporção da variância total de cada variável  $W_i$ , explicada pelos  $r$  fatores;
- a variância específica,  $S_i^2$ , isto é, a proporção da variância total que não mostra qualquer associação dos  $r$  fatores, ou seja, contribui para variância de uma única variável;
- o erro ou distúrbio,  $e_i^2$ , que é a proporção da variância devida aos erros nas observações, ou a variáveis relevantes ao estudo, todavia não consideradas neste.

Além disso, os fatores únicos são sempre não-correlacionados com os fatores comuns, mas se este último não for correlacionado entre si, a variância total de  $W_i$  e  $\sigma^2$  pode ser expressa por:

$$\sigma_i^2 = a_{i1}^2 + a_{i2}^2 + a_{ir}^2 + d_i^2, \quad (3)$$

em que os componentes  $a_{ij}$  são denominados percentagem de conexão e correspondem à proporção da variância total da variável normalizada  $W_i$  que é explicada pelos respectivos fatores. Em que:

$$h_i^2 = a_{i1}^2 + a_{i2}^2 + \dots + a_{ir}^2 \quad (4)$$

equivale à comunalidade da variável  $W_i$  e o termo  $d_i^2$  corresponde à unicidade, ou seja, a contribuição do fator único, o que indica a extensão em que os fatores comuns falham na explicação da variância total.

Nestes termos, a unicidade pode ser decomposta em duas partes, uma devida à seleção das variáveis, denominadas especificidade ( $S_i^2$ ), e outra atribuída à não-confiabilidade das medidas, denominada erro ( $e_i^2$ ):  $d_i^2 = S_i^2 + e_i^2$ .

Tal composição permite que o modelo linear seja assim descrito:

$$W_i = a_{i1}f_1 + a_{i2}f_2 + \dots + a_{ir}f_r + s_i S_i^2 + e_i^2 E_i^2, \quad (5)$$



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

em que  $S_i$  e  $E_i$  são os fatores específicos e erro, respectivamente, e  $s_i$  e  $e_i$  são seus coeficientes.

Deve-se salientar que dentre as propriedades do método de análise fatorial evidencia-se a que se refere a  $E(\mathcal{E}) = E(f) = 0$ , e a que se refere aos fatores associados à ortogonalidade destes.

Os fatores serão obtidos por meio do método dos componentes principais, cujo procedimento consiste em extrair fatores para maximizar a contribuição destes para a comunalidade, a qual é definida como a proporção da variância total de cada variável que é explicada pelos  $r$  fatores. Neste caso, um primeiro fator é escolhido para maximizar a soma dos quadrados das cargas fatoriais em relação a ele. Numa etapa seguinte, obtém-se um segundo fator, para que também seja maximizada a soma de quadrados das cargas fatoriais, e assim por diante para os demais fatores.

De todo modo, deve-se levar em conta que as estimativas iniciais das cargas fatoriais não são definitivas porque são difíceis de serem analisadas. No entanto, a análise dos componentes principais também trouxe uma vantagem essencial para este estudo. Ou seja, a confirmação ou rejeição das estimativas iniciais que o método proporciona permitiu fazer sua rotação, pela qual, as cargas fatoriais foram modificadas. Assim, obteve-se uma solução mais fácil de ser interpretada, em que cada fator se relaciona mais claramente com determinadas variáveis.

Neste trabalho foi utilizado o Método *Varimax* de rotação ortogonal dos fatores. Uma vez obtidas as cargas fatoriais, a etapa seguinte consiste na determinação dos escores fatoriais associados aos fatores obtidos após a rotação ortogonal da estrutura fatorial inicial. Por definição, os escores fatoriais são valores calculados para cada fator em cada observação, com o objetivo de situá-las no espaço dos fatores comuns. Para isso, obteve-se, num primeiro momento, a matriz de coeficientes fatoriais, resultado da multiplicação da matriz de cargas fatoriais pela inversa da matriz de correlação.

Pela multiplicação da matriz de coeficientes fatoriais pela matriz de dados originais padronizados, foram calculados os escores fatoriais para cada área urbana estudada (MCR e Toledo). Conforme apontam Hair et al. (2005), as cargas fatoriais acima de 0,3 atingem o nível mínimo, cargas fatoriais de 0,4 são mais importantes e as maiores que 0,5 são consideradas estatisticamente significativas.

## Resultados para Marechal Cândido Rondon

Antes de efetuar a análise fatorial propriamente dita neste trabalho, torna-se necessário verificar se esta é adequada ao estudo dos dados empregados. Tal verificação inicia-se no exame da matriz de correlação simples e da antiimagem que contém o negativo das correlações parciais. Marechal Cândido Rondon assinalou coeficientes altos na maioria dos pares das variáveis. Em contrapartida, na matriz antiimagem os coeficientes foram baixos o que indica que a análise fatorial foi adequada.

Em relação ao teste estatístico de esfericidade de Bartlett, o qual determina a presença de correlações entre variáveis e testa se as correlações entre algumas das variáveis são significativas, conferiram ao modelo (462,723), sendo, então, significativo a 1% de probabilidade. Esse resultado permitiu considerar a rejeição da hipótese nula de que a matriz de correlação seja uma matriz identidade (variáveis não correlacionadas).



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O resultado do teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) refletiu a adequabilidade da amostra correspondendo ao valor de 0,655. Como o valor obtido foi superior a 0,5, portanto, mais próximo de um, isto implica que, os fatores latentes explicam grande parte da associação entre as variáveis e que os resíduos estão pouco associados entre si.

Assim, os resultados da análise fatorial pelo método dos componentes principais anterior a rotação, estão apresentados na Tabela 1, podendo verificar que três fatores foram capazes de explicar 84,23% da variância total. O fator 1 é o mais importante do conjunto, o qual explicou 52,65% da variância. Os três primeiros fatores em conjunto explicaram 74,97 do total da variância, sendo, portanto, os mais representativos.

**Tabela 1** – Fatores obtidos pelo Método dos Componentes Principais alusivo a MCR

	Raiz Característica	Variância explicada pelo fator	Variância acumulada
FATOR 1	13,16	52,65	52,65
FATOR 2	3,69	14,79	67,45
FATOR 3	1,88	7,53	74,98
FATOR 4	1,28	5,15	80,13
FATOR 5	1,02	4,10	84,23

**Fonte:** Dados da pesquisa

Em relação aos métodos de rotação o que assinalou melhor resultado foi o de rotação ortogonal pelo Método Varimax. Isto quer dizer que na agregação média a contribuição de cada fator para a variância, embora alterada, não modificou a contribuição conjunta destes. Portanto, os fatores obtidos após a rotação encontraram-se mais estreitamente relacionados com determinados grupos de variáveis simplificando a interpretação dos mesmos.

A Tabela 2 exibe as cargas fatoriais, as comunalidades e o percentual da variância total dos fatores, a qual é explicada por cada fator após a rotação. As cargas fatoriais com valor superior a 0,60 estão em negrito para evidenciar as variáveis mais fortemente associadas a um determinado valor.

Analisando, agora, de forma comparativa, o resultado mostra que o fator (F1) tem correlação positiva e alta com as variáveis X13 e X14 (população residente de homens e mulheres), X15 a X18 (alusiva a população de cor branca, preta, amarela e parda), X20 e X21 (referem-se ao abastecimento de água e coleta de lixo) e, X23 a X25 (correspondem as faixas de renda de um a vinte salários mínimos). Um fato para o qual chama atenção é que o fator 1, com exceção da variável X22 (coleta de esgoto), adere de forma significativa as variáveis que captam as dimensões socioeconômica e ambiental quando observado para os bairros (Centro e Vila Gaúcha) do município de MCR.

Já para o segundo fator (F2), nota-se melhores correlações nas variáveis que captam atributos alusivos as características gerais dos imóveis (casas). Sendo eles, representados pelas variáveis X1 (preço dos imóveis), X2 (área construída em m<sup>2</sup>), X5 (quantidade de banheiros existente no imóvel), X6 (quantidade de vagas para estacionamento de veículos) e X8 (quantidade de suítes). Deve ser ressaltado, porém, que tais variáveis apresentaram correlação alta e positiva, o que



OBSERVAD R





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

provavelmente, explica que a elevação nos preços dos imóveis são influenciados pelos atributos intrínsecos.

Conseqüentemente, o terceiro fator (F3) que capta exclusivamente a localização dos imóveis em relação ao as quatro estruturas públicas selecionadas, apresentou correlação positiva e alta com as variáveis X9 (que corresponde à distância média em Km entre os imóveis e o bem ambiental simbolizado pelo Lago municipal), X10 (que corresponde à distância média em Km entre os imóveis e as instalações da Universidade Estadual do Oeste do Paraná), X11 (que corresponde à distância média em Km entre os imóveis e as instalações da Prefeitura Municipal de MCR) e, X12 (correspondente à distância média em Km entre os imóveis e a principal concentração comercial de MCR). Cabe ressaltar que na análise fatorial pelo método dos componentes principais é difícil inferir de forma definitiva como cada fator se relaciona com determinadas variáveis.

**Tabela 2:** Cargas fatoriais após a rotação ortogonal e comunalidades obtida na análise fatorial das variáveis que compõem os fatores (construção, localização, perfil socioeconômico e qualidade ambiental) em relação aos imóveis destinados à venda do Município de MCR

Variáveis	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 4	Fator 5	Comunalidades
X1preço_imóvel	.149	<b>.890</b>	.128	.220	-.167	.906
X2area_m	.184	<b>.937</b>				.915
X3preçometro	.120	.137	.511	.526	-.365	.703
X4quant_quartos	.368	-.114	.419		-.223	.375
X5quant_banheiros	.302	<b>.799</b>		-.151	-.121	.774
X6quant_vagas_garagem	-.115	<b>.792</b>		-.211	.115	.707
X7quant Sacada		.598	-.186	.256	.408	.632
X8quant_Suíte		<b>.699</b>	.137	.350		.639
X9dist_Lago	-.262		<b>-.836</b>			.785
X10dist_Unioeste	-.355		<b>-.684</b>	.310		.707
X11dist_Pref	-.444	-.146	<b>-.749</b>	.103		.792
X12dist_Ccomercial	-.492	-.169	<b>-.688</b>			.764
X13Pop_H	<b>.972</b>		.217			.999
X14Pop_M	<b>.972</b>		.217			.999
X15Pop_Brancos	<b>.972</b>		.217			.999
X16Pop_Preta	<b>.972</b>		.217			.999
X17Pop Amarela	<b>.972</b>		.217			.999
X18pop Parda	<b>-.972</b>		-.217			.999
X19pop_Indigena			-.201	<b>.739</b>		.596
X20abastecimento_água	<b>.972</b>		.217			.999
X21coleta_lixo	<b>.972</b>		.217			.999
X22coleta_esgoto					<b>.876</b>	.774
X23Dom1_3SL	<b>.972</b>		.217			.999
X24Dom5_10SM	<b>.972</b>		.217			.999
X25Dom10_20SM	<b>.972</b>		.217			.999



% da variância	38,56	14,79	7,53	5,15	4,10	
----------------	-------	-------	------	------	------	--

**Fonte:** Dados da Pesquisa.

Os dois últimos fatores (F4) e (F5) apresentaram correlação alta e positiva em apenas uma variável. Sendo que, a variável X19, a qual faz alusão a população de origem indígena, inseriu-se no fator 4. Ao passo que, a variável X22 (que se refere a coleta de esgoto) foi associada ao fator 5. No detalhamento dos casos, o comportamento da variável (X22) indica que quanto maior e mais positivo for este indicador, melhores serão as condições de infraestrutura dos bairros pesquisados, influenciando diretamente nos preços dos imóveis destinados à venda. Adiciona-se ainda, nesta primeira parte da análise, que os resultados para a comunalidade, a qual corresponde ao somatório dos quadrados das cargas fatoriais, notou-se que os fatores explicaram, em média, 84,23% da variância das variáveis consideradas na análise.

### Resultados para Toledo

Os resultados da Análise Fatorial para Toledo mostraram coeficientes altos na maioria dos pares das variáveis. Tal qual foi observado nas análises para MCR, o comportamento da matriz antiimagem relacionados aos coeficientes para Toledo foram baixos e indica adequação do método.

O teste estatístico de esfericidade de Bartlett - conforme explicado na primeira parte dessa análise - determina a presença de correlações entre variáveis que testa se as correlações entre algumas das variáveis são significativas conferiram ao modelo, (475,255), sendo significativo a 1% de probabilidade. Em tal patamar, o dado permite considerar a rejeição da hipótese nula de que a matriz de correlação seja uma matriz identidade (variáveis não correlacionadas).

Quanto a quantificação do grau de correlações das variáveis e a adequação da análise fatorial ao conjunto de dados, considerando que a medida de adequação da amostra ao grau de correlação parcial entre as variáveis para este estudo foi relativamente pequena, apresentou valores entre zero e um, atingindo a unidade quando cada variável foi predita pelas demais.

Por sua vez, o teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) empregado para mensurar a adequabilidade da amostra conferiu um valor de 0,609, superior a 0,5 e mais próximo de 1 alcançado quando cada variável é perfeitamente prevista sem erro pelas outras variáveis refletindo a efetividade do método. Quanto aos fatores latentes, eles explicaram grande parte da associação entre as variáveis, bem como, os resíduos encontrados estavam minimamente associados entre si.

Assim, os resultados da análise fatorial pelo método dos componentes principais anterior a rotação estão apresentados na Tabela 3. Nela, é possível verificar que três fatores foram capazes de explicar 89,33% da variância total. O fator 1 foi o mais importante do conjunto, tendo explicado 53,44% da variância. Cumulativamente, os três primeiros fatores explicam 80,53% do total da variância, sendo eles os mais representativos. Conforme mencionado, o método dos componentes principais apresenta uma certa dificuldade para se inferir de forma definitiva como cada fator se relaciona com determinadas variáveis.

**Tabela 3** – Fatores Obtidos pelo Método dos Componentes principais para TOL



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

	Raiz Característica	Variância explicada pelo fator	Variância acumulada
FATOR 1	13,36	53,44	53,44
FATOR 2	3,87	15,49	68,93
FATOR 3	2,90	11,60	80,54
FATOR 4	1,18	4,73	85,27
FATOR 5	1,01	4,05	89,33

Fonte: Dados da pesquisa

Quanto aos métodos de rotação, o destaque em termos de melhores resultados foi o de rotação ortogonal, pelo Método Varimax. Tal procedimento possibilitou verificar a contribuição de cada fator para a variância que embora alterada não modificou a contribuição conjunta destes, muito pelo contrário, os fatores obtidos após a rotação encontram-se mais estreitamente relacionados com determinados grupos de variáveis que de certa forma facilita a interpretação dos mesmos. A Tabela 4, na sequência, exhibe as cargas fatoriais, as comunalidades e o percentual da variância total dos fatores, que explicada por cada fator após a rotação. As cargas fatoriais com valor superior a 0,60 estão em negrito, buscando evidenciar as variáveis mais fortemente associadas a determinado valor.

**Tabela 4** – Cargas fatoriais após a rotação ortogonal e comunalidades obtida na análise fatorial das variáveis que compõem os fatores (construção, localização, socioeconômico e ambiental) dos imóveis destinados à venda do Município de Toledo

Variáveis	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 4	Fator 5	Comunalidades
X1preço_imóvel	-.172	-.504	<b>.729</b>	.259	-.009	.882
X2area_m	-.202	-.547	<b>.584</b>	-.180	.344	.831
X3preço_metro	.003	-.020	.323	.781	-.478	.944
X4quant_quartos	.037	-.133	-.288	.416	<b>.710</b>	.779
X5quant_banheiros	-.225	-.438	<b>.597</b>	-.020	.168	.627
X6quant_vagas_garagem	.046	-.302	<b>.562</b>	.138	.147	.450
X7quat Sacada	.154	-.082	.293	-.434	-.122	.320
X8quant_Suíte	.127	-.311	<b>.676</b>	-.271	-.207	.686
X9dist_Lago	-.296	<b>.871</b>	.305	-.100	.003	.949
X10dist_Unioeste	-.296	<b>.870</b>	.363	.004	.058	.980
X11dist_Pref	-.089	<b>.873</b>	.402	.027	.185	.966
X12dist_Ccomercial	.191	<b>.796</b>	.480	.094	.121	.924
X13Pop_H	<b>.999</b>	.017	.029	.003	.010	1.000
X14Pop_M	<b>.999</b>	.017	.029	.003	.010	1.000
X15Pop Brancos	<b>.999</b>	.017	.029	.003	.010	1.000
X16Pop Preta	<b>.999</b>	.017	.029	.003	.010	1.000
X17Pop Amarela	<b>-.999</b>	-.017	-.029	-.003	-.010	1.000
X18pop Parda	<b>.999</b>	.017	.029	.003	.010	1.000
X19pop_Indigena	<b>-.999</b>	-.017	-.029	-.003	-.010	1.000



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

X20abastecimento_água	.999	.017	.029	.003	.010	1.000
X21coleta_lixo	.999	.017	.029	.003	.010	1.000
X22coleta_esgota	.999	.017	.029	.003	.010	1.000
X23Dom1_3SL	.999	.017	.029	.003	.010	1.000
X24Dom5_10SM	.999	.017	.029	.003	.010	1.000
X25Dom10_20SM	.999	.017	.029	.003	.010	1.000
Variância	53,44	15,49	11,64	4,73	4,05	

**Fonte:** Dados da pesquisa.

Ao observar os valores da Tabela 4, eles evidenciaram que o fator (F1) seguiu a tendência verificada na análise para MCR. Isto é, tem correlação positiva e alta com as variáveis X13 e X14 (população residente de homens e mulheres), X15, X16 e X18 (que correspondem a população de cor branca, preta e parda), X20 a X22 (abastecimento de água, coleta de lixo e coleta de esgota) e, X23 a X25 (corresponde as faixas de renda de um a vinte salários mínimos). O que chama atenção é que o fator 1 adere de forma significativa as variáveis que captam as dimensões socioeconômica e ambiental dos bairros (Jardim Porto Alegre e Jardim Gisela) do município de Toledo.

No segundo fator (F2) inseriram-se as variáveis que captam exclusivamente a categoria localização dos imóveis, em relação as estruturas públicas, em especial o Lago Municipal. Assim, ficou demonstrado que o referido fator tem correlação positiva e alta com as variáveis X9 (que corresponde a distância, em média de Km para acessar o Lago municipal de Toledo), X10 (que corresponde a distância, em média de Km para acessar as instalações da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, sendo esta, instituição de referência regional tanto na oferta de ensino superior, quanto na oferta de pós graduação), X11 (que corresponde a distância em Km, em média, para acessar as instalações da Prefeitura Municipal de Toledo, a qual concentra a maior parte dos serviços públicos oferecidos à população local) e, X12 (correspondente à distância, em média em Km, para acessar a principal concentração comercial).

Por sua vez, no terceiro fator (F3), inseriram-se as variáveis relacionadas aos atributos dos imóveis (casas) destinadas à venda. Tais atributos foram representadas pelas variáveis X1 (preço dos imóveis), X2 (área construída em m<sup>2</sup>), X5 (quantidade de banheiros existentes no imóvel), X6 (quantidade de vagas para estacionamento de veículos) e X8 (quantidade de suítes). Um fato que deve ser ressaltado é que essas variáveis apresentaram correlação alta e positiva, o que permite especular que os preços dos imóveis destinados para venda são influenciados pelos atributos que possuem. Porém, nem todos atributos são relevantes na composição dos preços dos imóveis. Por exemplo, a quantidade de sacada (X7) que nesse estudo apresentou correlação baixa e negativa.

O penúltimo fator (F4) apresentou correlação baixa e negativa, ao passo que o fator (F5), surpreendentemente apresentou correlação alta e positiva para a variável X4 (quantidade de quartos) associada a dimensão construção dos imóveis. Em relação à comunalidade, cujo somatório dos quadrados das cargas fatoriais é explicado por sua extração, pode-se verificar que os fatores explicam em média, 89,33% da variância das variáveis consideradas na análise. Estes resultados estão de acordo com outros estudos apresentados por outros investigadores.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A precificação dos imóveis destinados para venda são influenciados pelos atributos que possuem, tais como foram evidenciados por Fávero (2005), Schaerer, Baranzini e Halmann (2007) e John e Porsse (2016). As amenidades consideradas no modelo tiveram o papel de atribuir as características intangíveis dos imóveis que estão presentes na cesta de consumo dos agentes econômicos. A investigação quantitativa dos estudos destacados relata uma maior dificuldade alusivos aos resultados que foram positivos sob o aspecto da significância estatística obtida pela redução dos fatores.

Com exceção de alguns casos pontuais, como por exemplo, as amenidades alusivas ao Centro Administrativo, Centro Comercial e a Universidade Estadual geraram resultados inconclusivos. Esses problemas podem estar atrelados à falta de alguma variável importante para o modelo ou de outros testes. Nesse caso, a idade do imóvel, por exemplo, pode ser apontada como uma variável importante a ser inserida em outros estudos, para tanto, no caso da base de dados organizada para este estudo, tal informação não está disponível na base de dados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi examinar se os imóveis (casas) destinados à venda em dois núcleos urbanos (MCR e Toledo) agregam valor na composição do preço das habitações que estão localizadas nas proximidades das amenidades ambientais e comparar os resultados para as duas localidades.

De forma geral, os impactos estimados são relativamente semelhantes nos dois núcleos urbanos pesquisados. Isto é, conforme já era esperado, verificou-se que o tamanho das residências e os atributos a estas associados, a localização e as condições socioeconômicas dos habitantes aumentam os preços dos imóveis. Em comum, nas duas regiões pesquisadas apresentaram melhor desempenho nas variáveis associadas aos fatores social e ambiental. O primeiro, inclui população residente, população de homens e mulheres, população por etnia/raça. O segundo, corresponde as variáveis de cobertura de rede de água, coleta de lixo e saneamento básico que são importantes indicadores de qualidade de vida.

Em contrapartida, o fator construção que agrega o valor de venda dos imóveis, e da área construída, preço por m<sup>2</sup>, e os principais atributos (quantidade de banheiro, sacada, suíte e piscina), foram mais significativos em MCR, ao passo que em Toledo o fator localização que inclui distância dos imóveis em relação às quatro estruturas públicas (Lago Municipal, Universidade Estadual, Prefeitura Municipal e Centro Comercial), apresentaram maior impacto sobre o preço das propriedades.

Todavia, ressalta-se que não foi possível prever satisfatoriamente os resultados em função das limitações dos dados e de que outros fatores podem influenciar o desempenho das variáveis extraídas, o que justifica a necessidade de novos estudos complementares para obtenção de parâmetros mais definitivos. De sorte, que tais fatores revelam que as estruturas públicas instaladas nas duas cidades, em especial as amenidades ambientais (lago municipal), atuam positivamente e significativamente na formação dos preços dos imóveis. Por outro lado, atributos como quantidade de quartos, sacada e vagas na garagem não foram significantes nos dois casos



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

observados.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. O; MAIA, M.L.A. **Aplicação do modelo dos preços hedônicos para avaliação da influência da acessibilidade ao transporte público sobre o preço da terra urbana.** In: XXI ANPET - Congresso Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes, Rio de Janeiro, Brazil. Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes 2007.

BARCELLOS, D. F. *Proposição de métodos de valoração para avaliação de impactos socioambientais de desastres naturais: o caso das inundações na região serrana do estado do Rio de Janeiro em 2011.* Brasília, 2013.

FÁVERO, L. P. L. O mercado imobiliário residencial da Região Metropolitana de São Paulo: Uma aplicação de modelos de comercialização hedônica de regressão e correlação canônica. São Paulo, 2005. 350 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo

FÁVERO, L.P.; BELFIORE, P.; DA SILVA, F.L.; CHAN, B.L. Análise de Dados: Modelagem Multivariada para tomada de decisões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GOMES, M.A.S; SOARES, B.R. *A Vegetação nos Centros Urbanos: Considerações sobre os Espaços Verdes em Cidades Médias Brasileiras.* Estudos Geográficos, Rio Claros 1 (1): 19-29, junho, 2003.

HAIR J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. Análise multivariada de dados. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HENDERSON, J. M; QUANDT, R. E. Teoria microeconômica: uma abordagem matemática. 2. ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1988, p. 5-49.

IBGE. Censo Demográfico – 2010: Características da população e dos domicílios. Resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/universo> características-da-populacao-e-dos-domicilios>. Acesso em: jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas de População 2108 com data de referência em 28 de agosto de 2018.** Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579> >. Acesso em: set. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Organização do território/malhas territoriais/malhas municipais 2018.** Disponível em: <[ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao\\_do\\_territorio/malhas\\_territoriais/malhas\\_municipais/municipio\\_2018/](ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/malhas_territoriais/malhas_municipais/municipio_2018/)>. Acesso em: out. 2018.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

(IPARDES). Caderno Municipais, 2018. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/perfil\\_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=622&btOk=ok](http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=622&btOk=ok)> Acesso em: 03 set. 2018.

JOHN, E. M. C.; PORSSE, A. A. Análise de Preços Hedônicos no Mercado Imobiliário de Apartamentos em Curitiba. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, v.37, n.130, p.99-115, 2016.

LANCASTER, K. J. A New Approach to Consumer Theory. *Journal of Political Economy*, 1966.

LOBODA, C. R.; DE ANGELIS, B. L. D. Áreas verdes públicas urbanas: conceitos, usos e funções. *Ambiência - Revista do Centro de Ciências Agrárias e Ambientais*, v. 1 n. 1, p. 125-139, jan/jun. 2005.

MOTTA, R.S. *Manual para valoração econômica de recursos ambientais*. Brasília: MMA/IBAMA, 1998.

NOGUEIRA, J. M.; MEDEIROS, M. A. A. E ARRUDA, F. Valoração econômica do meio ambiente: ciência ou empirismo? *Caderno de Ciência & Tecnologia*. Brasília, v. 17, n. 2, p.81-115, 2000.

NÚCLEO DE IMOBILIÁRIAS DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON (NIMCR). Imóveis destinados à venda (2018). Disponível em: <<http://www.nucleoimobiliariomarechal.com.br>>. Acesso em: out. 2018.

NÚCLEO DE IMOBILIÁRIAS DE TOLEDO (NIT). Imóveis destinados à venda (2018). Disponível em: <[www.nucleoimobiliariodetoledo.com.br](http://www.nucleoimobiliariodetoledo.com.br)>. Acesso em: out. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON (PMMCR). **Plano Diretor da Cidade de Marechal Cândido Rondon** (2014). Disponível em: <<http://antigo.mcr.pr.gov.br/planodiretor/1>>. Acesso em: set. 2018.

ROSEN, S. Hedonic price and implicit markets: product differentiation in pure competition. *Journal of Political Economics*, v.82, p.34-55, 1974.

SCHAERER, C.; BARANZINI, A.; THALMANN, P.; RAMIREZ, J. V. Using the Hedonic Approach to Value Natural Land Uses in an Urban Area: An Application to Geneva and Zurich. *Économie publique/Public economics*, v. 20, p. 1-24, 2007.



OBSERVADR







**ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS**

**POLÍTICA DE REGULAMENTAÇÃO E INSTRUMENTALIZAÇÃO AMBIENTAL  
COMO POSSIBILIDADE PARA A PRÁTICA SUSTENTÁVEL**

**ENVIRONMENTAL REGULATION AND INSTRUMENTALIZATION POLICY  
AS A POSSIBILITY FOR SUSTAINABLE PRACTICE**

Marjana Eloisa HENZEL<sup>1</sup>, Sandra Beatriz Vicenci FERNANDES<sup>2</sup>

**Resumo:** Este trabalho tem como foco a temática da gestão ambiental territorial, através da municipalização do licenciamento ambiental. O recorte teórico recai sobre a política ambiental brasileira, a descentralização dos instrumentos regulatórios, a necessidade de ações práticas a partir da municipalização ambiental, com destaque para a legislação do Rio Grande do Sul (RS). Como estratégia metodológica vale-se de revisão bibliográfica dos principais instrumentos de política ambiental e de análise documental digital dos regulamentos normatizadores da gestão ambiental do município de Santo Cristo (RS), bem como apresentação de indicadores de desempenho e dados dos empreendimentos locais licenciados. Pretende-se abordar os instrumentos de política de gestão ambiental do território, em âmbito nacional, estadual e local, com destaque para o licenciamento municipal, trazendo com isso a discussão do viés da sustentabilidade local. Objetiva-se contribuir para a discussão de que as pequenas ações locais poderão apoiar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável propostos na Agenda 2030 (ONU). Acredita-se que ações de regulamentação das políticas territoriais possam ser disseminadoras para a adoção de um comportamento favorável ao meio ambiente, de obediência dos empreendedores quanto às práticas produtivas sustentáveis.

**Palavras-chave:** Gestão territorial. Licenciamento ambiental. Prática sustentável.

**Abstract:** This work focuses on the theme of territorial environmental management, through the municipalization of environmental licensing. The theoretical focus is on Brazilian environmental policy, the decentralization of regulatory instruments, the need for practical actions based on environmental municipalization, with emphasis on the legislation of Rio Grande do Sul (RS). As a methodological strategy, it uses a bibliographic review of the main instruments of environmental policy and digital documentary analysis of the normative regulations of environmental management in the municipality of Santo Cristo (RS), as well as presentation of performance indicators and data from licensed local enterprises. It is intended to address the instruments of environmental management policy for the territory, at national, state and local levels, with emphasis on municipal licensing, bringing with it the discussion of the local sustainability bias. The objective is to contribute to the discussion that small local actions can support the Sustainable Development Goals proposed in the Agenda 2030 (ONU). It is believed that actions to regulate

<sup>1</sup>Administradora, Mestre Eng. da Produção, Doutoranda PPGDR/Unijuí. E-mail: [marjana.henzel@sou.unijui.edu.br](mailto:marjana.henzel@sou.unijui.edu.br).

<sup>2</sup>Doutora em Ciências do Solo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Docente do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Desenvolvimento Regional e do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí/RS). E-mail: [sandravf@unijui.edu.br](mailto:sandravf@unijui.edu.br)



OBSERVADR





territorial policies can be disseminators for the adoption of behavior favorable to the environment, of obedience of entrepreneurs regarding sustainable productive practices.

**Keywords:** Territorial management. Environmental licensing. Sustainable practice.

## INTRODUÇÃO

A temática sustentabilidade é amplamente abordada no presente e muitos estudos, das mais diversas áreas do conhecimento, estão sendo divulgados e publicados no meio acadêmico e organizacional, na perspectiva de um redirecionamento do atual modelo de desenvolvimento. Neste contexto, sustentabilidade e desenvolvimento, se entrelaçam com o despertar da consciência ecológica por volta da década de 60 e ganham amplitude, principalmente nos anos de 2000. Teorias do desenvolvimento foram sendo gradativamente permeadas pelas questões da sustentabilidade, particularmente no tocante à sustentabilidade ambiental (TUMOLO NETO, 2013).

O sistema de desenvolvimento voltado ao capital é um evento sem precedentes, em que prevalece a subordinação de todas as instâncias da sociedade ao sistema produtivo que não reconhece limites ambientais e não há instituições autônomas em relação ao modelo capitalista de produção. Dessa forma, os processos sociais e econômicos evoluem rumo à estruturas mais complexas, onde o momento atual apresenta infinitos caminhos de desenvolvimento. Entretanto, um dos pontos de consenso, acerca do desenvolvimento sustentável, é o reconhecimento da insustentabilidade dos padrões de desenvolvimento da sociedade contemporânea, bem como a necessidade de conciliar o crescimento econômico com justiça social e coerência ecológica. E esta pressão repercute diretamente na sustentabilidade nas suas diversas faces, seja social, econômica, política, cultural ou ambiental.

Segundo Costa et al. (2017) o desenvolvimento econômico e social depende da realização de investimentos produtivos e em infraestrutura, seja para gerar energia, favorecer as redes informacionais ou mesmo permitir o escoamento da produção. Estes investimentos acontecem em um espaço geográfico inserido num determinado meio ambiente e envolvido por relações que conformam uma dinâmica territorial particular, que será afetada pelos empreendimentos que ali se encontram. Em face dos impactos sobre o meio ambiente, tanto os aspectos associados ao inventário, à caracterização e ao planejamento, quanto às questões ligadas à forma como esses impactos serão recebidos e geridos no seu território de influência, são decisivos para que os empreendimentos cumpram seus propósitos e colaborem com o desenvolvimento do país.

Os problemas ambientais, por sua premência e por suas claras consequências, parecem cobrar novas formas de abordagem, para que se possam produzir soluções, as quais passam inevitavelmente pela formulação de políticas alternativas ou políticas de desenvolvimento sustentável para tais problemas. O meio ambiente passa, a ser pauta nas estratégias de planejamento estatais de políticas públicas de desenvolvimento, sem a degradação ambiental e a oportunidade de ser inclusiva; numa perspectiva dessas políticas estarem alinhadas à sustentabilidade (PEREIRA, 2014).



OBSERVADR





Bursztyn e Bursztyn (2012), abordam a fórmula hobbesiana em sua obra (em referência ao seu criador, Hobbes, 1651) como momento reflexivo sobre o homem, a sociedade e a natureza, que aqui servirá para corroborar para as abordagens em torno da gestão ambiental territorial voltada às atividades produtivas e os impactos ambientais na sociedade. Elementos da natureza, a exemplo das formigas e abelhas, diferentemente dos humanos, não se orientam por faculdades como a razão e a palavra, e se comunicam espontaneamente, participando harmoniosamente em sociedades complexas. Já os humanos, seres inteligentes, vivem constantemente no conflito de sua existência, sustentando a máxima racional através dos instintos de sobrevivência e de disputa de seus territórios. Assim, de acordo com Hobbes, cada um deveria renunciar a uma parte de sua soberania individual, em benefício de um poder maior e exterior a si mesmo, de forma a estar protegendo os instintos primários de sobrevivência do outro. A base desta noção de autoridade serve também, de referência ao entendimento conceitual sobre governo, autoridade e regulação.

Considerando a premissa relação do indivíduo com o meio social e ambiental, pretende-se apresentar neste trabalho a temática da gestão ambiental territorial de instrumentalização e regulamentação, com foco no licenciamento ambiental. Objetiva-se destacar a política de municipalização para uma obediência e prática que os empreendimentos têm com o meio onde estão inseridos, sob o olhar da sustentabilidade local. Uma análise de política pública ambiental municipal fará parte deste discurso, através da documental digital dos regulamentos normatizadores e legislação pertinente ao tema, apresentando dados quanto a prática de municipalização dos empreendimentos e dos licenciamentos. Uma contribuição das pequenas práticas locais frente aos grandes desafios dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) proposto pela Agenda Global 2030 (ONU).

## **METODOLOGIA**

Apresenta-se neste trabalho a temática da política ambiental de gestão do território, de instrumentalização e regulamentação com foco no licenciamento ambiental, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental digital. Para a realização do estudo fez-se o uso da pesquisa qualitativa do tipo exploratória e descritiva, com caráter explicativo. Quanto à abordagem, trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa. Desta forma além de traçar um panorama da política pública ambiental municipal, apresentam-se dados quanto a prática de municipalização dos empreendimentos e dos licenciamentos, cujo foco recai sobre o município de Santo Cristo (RS). Considera-se também para análise os ODS propostos na Agenda 2030 (ONU), como mecanismo reflexivo do contexto global e local, em especial, o alinhamento do presente trabalho ao ODS 12- Produção e Consumo Sustentáveis.

## **POLÍTICA E INSTRUMENTOS DE REGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL**

Política ambiental caracteriza-se como sendo o conjunto de iniciativas governamentais coordenadas, envolvendo diferentes organismos e setores de intervenção pública, em articulação com atores não governamentais e produtivos, voltadas à proteção, conservação, uso sustentável e recomposição dos recursos ambientais (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012). O foco da política



OBSERVADR





ambiental segundo os autores não é apenas o ambiente biofísico, mas também o modo como as populações e as atividades produtivas interagem com os diferentes ecossistemas, fazendo parte o ambiente construído, que inclui cidades e infraestruturas em geral.

As políticas ambientais surgem no panorama brasileiro a partir da década de 1930 tendo por foco as problemáticas ambientais, inicialmente focadas na regulação dos bens ambientais. Algumas ações pioneiras para a política ambiental brasileira (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012) merecem destaques: Código de Águas, Código Florestal, Código de Caça e Pesca, Lei de Proteção aos Animais, Política Nacional de Saneamento. A partir de 1970, já institucionalizadas e marcadas pela estratégia de comando e controle tem-se: PNMA (Política Nacional de Meio Ambiente), Programas ambientais e desenvolvimento territorial com Planaflo, Prodeagro, Programa Pantanal, Gerenciamento Costeiro, Proteção das Florestas Tropicais, Educação ambiental, Áreas Protegidas na Amazônia, Ecoturismo, Combate a incêndios florestais, Agenda 21 nacional, Agendas 21 locais, Bolsa Verde, Avaliação de Impacto Ambiental e Sistema de Licenciamento Ambiental, Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), Instrumentos econômicos com ICMS Ecológico, pagamento de royalties, Auditoria e certificação ambiental, Política Nacional de Recursos Hídricos, Política Florestal; Ambiental urbana com o Estatuto das Cidades, com a Lei de Saneamento Básico e Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

A prática de delimitação de territórios para conservação, já realizada desde o final do século XIX em países como os EUA, inicia no Brasil a partir de 1934, com o Código Florestal. Já a consolidação de uma legislação única que englobasse os principais aspectos de criação, implementação, manutenção, gestão e fiscalização de áreas protegidas só viria a ocorrer no ano 2000, após acirradas discussões de propostas entre a bancada ruralista e os representantes das diferentes tendências ambientalistas (PECCATIELLO, 2011).

Para a efetivação de políticas públicas e sua implementação é importante que sejam considerados fatores como geográficos, históricos, culturais, científicos, econômicos e políticos. As escolhas a serem feitas devem sustentar-se em critérios que variam de acordo com a natureza dos problemas ambientais, causas e dimensão, impactos econômicos, sociais e políticos. Muitas das medidas e das decisões tomadas pelos governantes e pelos organismos internacionais, são então traduzidas em legislação nacional ou acordos internacionais e desta forma em instrumentos jurídicos gerais e atos administrativos (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012). Desta forma a política é introduzida na sociedade e passa a ser determinante para a interação com o território ambiental, obediência às ações e práticas sustentáveis.

De acordo com Bursztyn e Bursztyn (2012, p. 187), a política ambiental alicerça-se em princípios, que consistem em uma “proposição aceita como base de raciocínio, uma regra geral que condiciona o comportamento, uma regra elementar de uma ciência, de uma arte, de uma técnica”. Podem também ser o produto de danos e ameaças ecológicas, do desenvolvimento da ciência, de diversos interesses econômicos, das relações entre os Estados, da pressão por parte de organizações da sociedade civil, de demandas sociais, de constatações científicas, de análises de especialistas e acordos diplomáticos, dentre outros aspectos e são assim sumarizados:



OBSERVADR





**Poluidor-Pagador:** mais antigo e mais conhecido dos princípios gerais que fundamentam as políticas ambientais. Foi definido pela primeira vez em maio de 1972, nas recomendações do Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como princípio diretor no plano econômico, do estabelecimento de políticas ambientais nos seus países membros. Combina a exigência de eficácia, internalizando as externalidades e equidade, ou seja, a imputação do custo ambiental ao poluidor. Não visa a punição dos poluidores, mas modificar o comportamento dos produtores e consumidores.

Esse princípio ganha uma nova roupagem na atualidade, o do Protetor-Recebedor, fundamentado na Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), visando disciplinar a atuação do Poder Público em relação aos serviços ambientais, de forma a promover o desenvolvimento sustentável e a aumentar a provisão desses serviços em todo o território nacional. A vantagem está em não gerar o dano ambiental por mecanismos de retribuição financeira a quem protege um bem ambiental

**Prevenção:** encontrado em tratados internacionais ambientais desde os anos 1930 e está disposto em várias convenções internacionais como Convenção da Basileia sobre Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, de 1989, e a Convenção da Diversidade Biológica, de 1992. Cabe ao empreendedor público ou privado adotar ações de prevenção de danos ambientais comprovados, graves e irreversíveis, a um custo economicamente aceitável. Como exemplo, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) permite associar as preocupações ambientais às estratégias do desenvolvimento social e econômico, e constitui um importante meio de operacionalizar uma política preventiva numa perspectiva de curto, médio e longo prazos.

**Precaução:** prolonga e completa o princípio da prevenção e permite agir mesmo em situações de incerteza quanto ao risco, por ausência de toda certeza científica. A ideia de precaução é referenciada nas Declarações Ministeriais sobre a Proteção do Mar do Norte em 1984, 1987 e 1990. É na Declaração de 1987 que aparece pela primeira vez de maneira explícita num texto normativo internacional. Engloba também as áreas de segurança alimentar e sanitária, além da área ambiental. Ao longo das últimas décadas, se tornou uma referência maior da gestão de riscos. Foi amplamente debatido por ocasião da difusão dos cultivos transgênicos.

**Participação:** inscrito de forma explícita na Declaração do Rio-92, quando afirma que as questões ambientais são mais eficazmente tratadas quando envolvem a participação, em nível apropriado, de todos os cidadãos implicados. Afirma também que os Estados devem facilitar e incentivar a conscientização e participação do público, mediante ampla divulgação das informações cabíveis.

No Brasil, o princípio da participação pública na esfera ambiental está inscrito na Constituição Federal de 1988 e previsto também na Lei 6.938 de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Esta lei criou o Conselho Nacional Meio Ambiente (Conama), o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), que tem, na composição de sua plenária, diferentes representantes da sociedade. O Conama ainda tem como principais funções: concretizar a Política Nacional do Meio Ambiente; estabelecer um conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental; e garantir a descentralização da gestão ambiental, através do



OBSERVADR





compartilhamento entre os entes federados União, Estados e Municípios.

A introdução dos instrumentos de política ambiental foram se concretizando a partir de um cenário planetário de crescimento e desenvolvimento das indústrias, dos processos de êxodo rural e aumento do tamanho das cidades e tão logo, de um aumento significativo das necessidades humanas. Em cena, o uso descontrolado e inconsciente do meio ambiente, do uso dos recursos naturais na produção de bens e serviço, gerando externalidades negativas, que na maioria das vezes são absorvidas pela sociedade ao invés de recair sobre o agente gerador do dano (MARTORELLI, 2015).

A necessidade de interferência do Estado nas atividades produtivas, como mecanismo de minimização dos custos sociais e assim tornar mais eficiente a alocação dos recursos naturais (bens públicos), vem ao encontro do surgimento destes instrumentos para a redução dos impactos negativos das atividades humanas sobre o ambiente natural. A utilização dos instrumentos nas políticas ambientais justifica-se principalmente porque o mecanismo de preço não reflete a escassez e os valores correspondentes aos recursos naturais, logo, são empregados para evitar que o tomador destes recursos utilize estes bens públicos e/ou gere externalidades negativas sem assumir seus custos.

As externalidades são basicamente definidas como os custos ou benefícios transferidos de determinadas unidades do sistema econômico para outras, ou para fora do mercado, podendo ser positivas ou negativas. São positivas quando geram benefícios a terceiros, como por exemplo, a manutenção de uma área de floresta, que regula o regime de chuvas e a qualidade do solo das propriedades próximas, e práticas agrícolas ambientalmente sustentáveis que se abstém do uso de agroquímicos de efeito cumulativo degradador do ambiente. Negativas quando geram custos a terceiros, a exemplo de uma indústria que lança efluentes em um rio afetando as comunidades localizadas à beira de seu fluxo, onde os resíduos são responsáveis pela redução de atividades como as pesqueiras e requerem maiores custos de tratamento da água pela comunidade ribeirinha.

Resolver estas externalidades negativas, decorrentes das atividades econômicas, sem colocar em risco a sustentabilidade do meio ambiente é uma das mais importantes proposições que a política ambiental objetiva contemplar por meio de seus instrumentos. Os tipos de instrumentos de política ambiental podem ser: regulamentares de comando e controle, econômicos e acordos voluntários (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012). Alguns autores introduzem o instrumento de comunicação (MARTORELLI, 2015).

Os instrumentos regulamentares de comando e controle da política ambiental obrigam a sociedade e o setor produtivo a terem um comportamento favorável ao meio ambiente, obediência à legislação e, conseqüentemente, a sua fiscalização (tribunais, polícia, multas, etc). Subdivide-se em quatro grandes grupos: padrões (emissões, qualidade ambiental, tecnológicos, desempenho, produto e processo); estudos de impacto ambiental (relatórios de EIA); licenciamentos (exploração econômica em área privada, muito utilizado no Brasil para liberação de empreendimentos); zoneamento (regular o uso em áreas naturais privadas ou de domínio público/privado, mediante a determinação de reservas ecológicas ou áreas de preservação permanente, em certa proporção da área total, visando proteger nascentes de rios, vegetação em encostas, etc.).



OBSERVADR





Os instrumentos econômicos fomentam na sociedade de um modo genérico e, no setor produtivo de modo particular, comportamento ecologicamente correto. São utilizados através de taxas (tributos, impostos, multas), direitos de poluição (licenças negociáveis) e subvenções (subsídios). Aplicados para a poluição das águas, na qualidade do ar, no tratamento do lixo, no uso de fertilizantes, carros, baterias, entre outros.

As taxas podem ser divididas em: emissão, em que os valores são proporcionais à carga ou volume (efluentes líquidos, emissões atmosféricas, ruído e substâncias perigosas); usuário, serviços de tratamento público ou coletivo de efluentes (rejeitos sólidos domésticos, despejo de tratamento de esgotos); por produto, acrescentadas ao preço de produtos poluentes (combustíveis com alto teor de enxofre, pesticidas, baterias e CFCs); administrativas, cobrir os custos do governo com licenciamento, o controle, o registro e outros serviços.

Os direitos de poluição, chamados de licenças negociáveis, determinam um nível máximo de poluição ou degradação para uma determinada região e, a partir daí, distribuem licenças entre os poluidores. A implementação envolve quotas de emissão (individualmente distribuídas aos produtores quando somadas, mas que não excedam o nível máximo de poluição desejável/aceitável) inicialmente alocadas entre as indústrias instaladas podendo essas serem comercializadas entre aquelas indústrias que não as utilizam totalmente e aquelas que necessitam ou querem ultrapassá-las. O agente econômico que reduz a emissão de efluentes ao meio ambiente pode vender o excedente.

As subvenções, chamadas de subsídios, ajudam os poluidores a suportarem os custos de controle da poluição quando houver dificuldades para que as externalidades sejam internalizadas. Instrumento reverso da taxa, os agentes econômicos recebem algum tipo de incentivo para aderir ao comportamento desejado, ao invés de pagarem para exercerem suas atividades de produção e consumo. Podem assumir a forma de concessões ou empréstimos a juros baixos, na criação de fundos para projetos ambientais ou na forma de incentivos fiscais. Importância da fiscalização do órgão ou autoridade competente, para que faça constante medição dos índices de poluentes emitidos e comercializados pelos agentes econômicos, para que os níveis não sejam superiores aos estabelecidos pela política ambiental em vigência.

O sistema de depósito e reembolso, considerado uma licença de poluição negociável, consiste em colocar uma sobretaxa no preço de um produto potencialmente poluidor, de forma que quando a poluição é evitada através do retorno desse produto ou de parte de seus resíduos para centros autorizados de reciclagem ou reutilização, a sobretaxa é reembolsada ao consumidor. Muito utilizado para as latas de alumínio, baterias, embalagens de pesticidas e fertilizantes, vidros, embalagens de refrigerante, pneus, entre outros.

Os instrumentos chamados de acordos voluntários tiveram um crescimento nos últimos vinte anos e são adotados em diversas áreas ambientais e setores econômicos. Utilizados, dentre outras áreas, para a política de resíduos sólidos e de resíduos tóxicos, políticas agrícola e energética, e para a redução dos gases de efeito estufa. Fazem parte de um conjunto de medidas que combinam um ou vários outros instrumentos: eco taxas e outras taxas, licenças negociáveis, sistemas de depósito retorno, subvenções (desenvolvimento de tecnologias, para investimentos em capital físico, dentre



OBSERVADR





outras), normas (qualidade ambiental, de emissão, e as tecnologias ou o sistema de gestão a serem utilizados), campanhas de informação, baseadas na difusão de tecnologias e no comportamento dos consumidores, ou regras de responsabilidade.

Os instrumentos de comunicação são utilizados para conscientizar e informar os agentes poluidores e a população sobre os mais diversos assuntos ambientais e desenvolvimento sustentável. A educação e a informação têm um papel muito importante na preservação do meio ambiente, pois muitas vezes, é por falta de informação sobre a natureza e sobre a extensão das emissões poluidoras das empresas que persistem os atos de poluição, ainda mais quando as comunidades locais não possuem consciência dos riscos potenciais da poluição e das ações que podem ser tomadas para reduzi-las.

No Brasil as políticas ambientais são normatizadas e articuladas institucionalmente pelo Governo Federal através do Ministério do Meio Ambiente. Alguns critérios são considerados importantes para a efetiva utilização dos instrumentos de política ambiental: eficácia ambiental, eficiência estática, eficiência dinâmica, flexibilidade, facilidade de implementação, baixos custos de operação, integração da política ambiental com as setoriais, redução dos efeitos regressivos na distribuição de renda, competitividade internacional, conformidade com acordos e regras de comércio internacional, aceitação política, efeitos econômicos (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

Além do arcabouço de legislação vigente, a proteção da biodiversidade é assegurada pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), um conjunto de normas e procedimentos oficiais que possibilitam às esferas governamentais federal, estadual e municipal, bem como à iniciativa privada, criar, implementar e gerir no país as unidades de conservação áreas protegidas em diferentes níveis, sistematizando assim a conservação da natureza no Brasil. O SNUC conta com um conjunto de unidades de conservação composto por 12 categorias cujos objetivos específicos se diferenciam quanto à forma de proteção e usos permitidos e compreendem desde a proteção integral até o uso sustentável.

As Unidades de Conservação se dividem em: Unidades de Conservação Federais de proteção integral, Unidades de Conservação Federais de uso sustentável, Unidades de Conservação Federais e biomas, Unidades de Conservação Federais e áreas prioritárias para a conservação, Unidades de Conservação Federais e municípios, Unidades Estaduais, Unidades de Conservação Estaduais e Municípios, Unidades Municipais, Unidades de Conservação Municipais e Áreas prioritárias para a conservação. Outra importante ferramenta de gestão ambiental em nível nacional é o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Até 31 de janeiro de 2020, foram cadastrados 6,5 milhões de imóveis rurais, totalizando uma área de 543.703.650,46 hectares inseridos na base de dados do sistema (BRASIL, 2020).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresenta dados sobre mapeamento dos municípios brasileiros que possuem legislação ambiental implementada, conforme exposto na figura 1. As variáveis utilizadas pela pesquisa do IBGE na construção deste indicador são o número de municípios com legislação ambiental específica e o número total de municípios brasileiros. São 5.570 municípios que possuem legislação ambiental (IBGE, 2015), com maior concentração nos



OBSERVADR



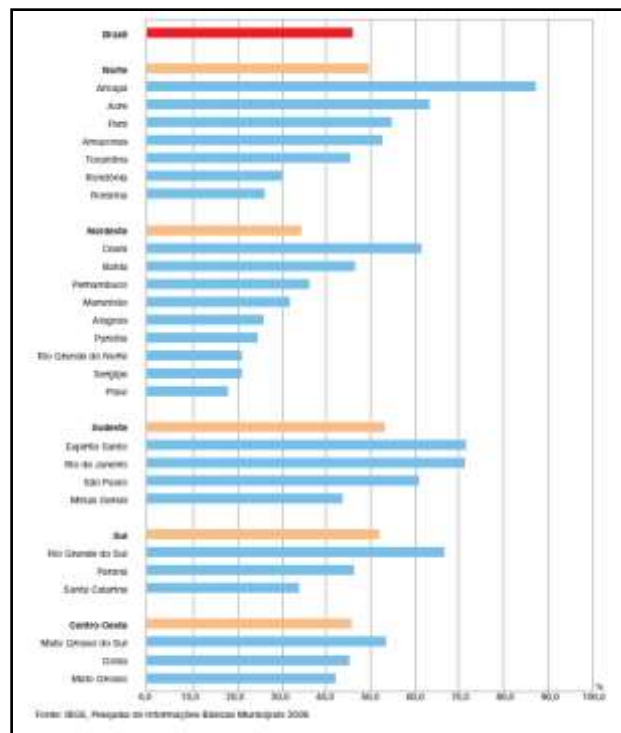




municípios das regiões Sul, Sudeste, Pantanal Matogrossense, Norte Amazônica e Sul Nordeste.

A pesquisa de informações básicas municipais tem como principal informante a prefeitura, através dos diversos setores que a compõem. Para elaboração deste indicador foi considerada a resposta afirmativa (sim) do representante do órgão de meio ambiente, ou de outra pessoa qualificada de cada uma das prefeituras brasileiras. A série histórica representada na figura 1 está restrita aos anos em que esta informação foi investigada na pesquisa, ou seja, 2002 e 2009. A relevância deste indicador pode ser destacada em função do enfoque que tem sido dado às questões ambientais em nível local (IBGE, 2015).

**Figura 1:** Proporção de municípios brasileiros em cada estado com legislação específica para tratar das questões ambientais



Fonte: IBGE, 2015.

A legislação ambiental, e os diversos documentos que a constituem representam os mais importantes instrumentos de regulação e contribuem para revelar a capacidade institucional no trato das questões ambientais (IBGE, 2015). Um elevado número de municípios que possuem legislação específica é um indicativo da inserção dos gestores e da população neste debate e a importância que a questão ambiental vem assumindo nos últimos anos para a gestão municipal, como percebido nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Ceará, Acre, Amapá, que apresentam um percentual significativo de 60% (e superior) dos municípios que elaboraram suas próprias leis ambientais com atenção ao local, e tanto quanto para atender as legislações federal e estadual (figura 1).

Outro dado que o IBGE apresenta em suas publicações e que merece destaque aqui, tendo em vista



OBSERVADR





sua relevância e importância como instrumento participativo da comunidade local sobre as questões ambientais, é o número de município com reuniões periódicas do Conselho do Meio Ambiente, de apenas 2.873 (IBGE, 2015). Certamente demonstra que são necessários esforços de educação e informação ambiental na sociedade geral, reforçando a importância do instrumento de comunicação, como mecanismo de gestão ambiental, que poderá desencadear a conscientização dos agentes poluidores e auxiliar para promover a participação das ações da comunidade local.

## **MUNICIPALIZAÇÃO E AS POSSIBILIDADES LOCAIS SUSTENTÁVEIS**

O licenciamento ambiental tornou-se nas últimas décadas um dos mais importantes instrumentos da política ambiental brasileira sendo cada vez mais descentralizado para o nível dos municípios brasileiros, especialmente após o incentivo da Lei Complementar LC 140/2011 (NASCIMENTO; FONSECA, 2017). Apesar de a Constituição Federal de 1988 definir que a proteção do meio ambiente é uma competência comum aos três entes federativos, havia certa confusão jurídica em relação à competência municipal para licenciar até que esta LC 140/2011 regulamentou as competências dos entes federativos na proteção ambiental. Tornando-se claro que os municípios podem implementar um sistema de licenciamento complementar aos estaduais e federais para atividades e projetos com potencial de impacto local, bem como atuar de maneira subsidiária ou supletiva aos estados e à União (NASCIMENTO et al., 2020).

O licenciamento ambiental é um instrumento de gestão ambiental territorial que busca aplicar de forma efetiva o princípio do desenvolvimento sustentável, pois, tem caráter preventivo e objetiva evitar, ou minimizar, os danos ambientais através do controle administrativo preventivo das atividades empreendedoras (REIS, 2012), com o intuito de garantir o equilíbrio ecológico e a defesa da qualidade de vida da coletividade (FARIAS, 2014).

Oliveira Junior (2020) reconhece o licenciamento ambiental como instrumento de poder de polícia preventivo, para compatibilizar a atividade empreendedora com o uso sustentável dos recursos naturais. Costa et al. (2017) esclarece que os empreendimentos acontecem no espaço geográfico, envolvendo comunidades e contextos sócio históricos locais e alteram, interferem, produzem efeitos e impactos nos territórios onde se dão, podendo até mudar os atributos físico-geográficos e/ou as configurações socioespaciais desses territórios, comprometendo seu patrimônio ambiental e cultural.

No licenciamento ambiental são avaliados impactos causados pelo empreendimento, o seu potencial ou a sua capacidade de gerar líquidos poluentes (despejos e efluentes), resíduos sólidos, emissões atmosféricas, ruídos e potencial de risco, como por exemplo, explosões e incêndios. Cabe ressaltar que algumas atividades causam danos ao meio ambiente principalmente na sua instalação. Para tanto, as licenças ambientais estabelecem as condições para que a atividade ou o empreendimento cause o menor impacto possível, e qualquer alteração deve ser submetida a um novo licenciamento, com a solicitação da sequência de licenças: Licença Prévia, Licença Instalação e Licença Operação (REIS, 2012).

A LC 14/2011, fixou normas para a cooperação entre os três poderes, cabendo aos municípios do Estado do Rio Grande do Sul licenciar empreendimentos/atividades de impacto local conforme



OBSERVADR





definido pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA). A FEPAM (Fundação Estadual de Proteção Ambiental) delega a alguns municípios, por meio de convênios, a competência para licenciamento de atividades originalmente de sua atribuição. A aprovação do Código Estadual de Meio Ambiente (Lei Estadual n° 11520/2000), estabelece que caberá aos municípios o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local, bem como aquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou Convênio, oportunizando que os administradores municipais sejam responsáveis pelo licenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental em nível municipal busca o interesse local a partir de um planejamento pautado por políticas urbanas que satisfaçam as necessidades das comunidades locais em longo prazo. Desse modo, os municípios passam a se defrontar com uma situação explosiva que exige intervenções ágeis em áreas que extrapolam as tradicionais rotinas urbanas e de serviços básicos (DOWBOR, 2016), com discussões e análises sobre o impacto local e global de sua atuação (REIS, 2012).

Nos municípios em que não tem equipe técnica habilitada mínima para as ações administrativas de licenciamento de atividades de impacto local, a FEPAM realiza o licenciamento de forma supletiva. Via sistema on line SOL (Sistema Online de Licenciamento Ambiental) poderá ser efetuado o enquadramento do empreendimento e verificar se o licenciamento deverá ser realizado junto ao órgão ambiental municipal, FEPAM, SEMA (Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura) ou IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis).

Com o ato administrativo dos municípios por licenciar, surge um processo de ‘municipalização’, um termo que apesar de não ser sinônimo de descentralização, se confunde com o mesmo, ao ser utilizado para se referir à adoção de instrumentos no nível municipal que historicamente estavam centralizados nos governos estaduais e na União. Este processo de municipalização ambiental é o efetivo exercício da competência dos municípios sobre os assuntos de interesse da comunidade local (NASCIMENTO et al., 2020), apontado como um passo evolutivo importante na gestão ambiental descentralizada e na institucionalização da participação popular (ÁVILA; MALHEIROS, 2012).

Algumas pesquisas desenvolvidas sob a temática da municipalização ambiental (NASCIMENTO; FONSECA, 2017; NASCIMENTO et al., 2020), enfatizam uma baixa capacidade institucional nos municípios brasileiros, falta de recursos humanos e financeiros nos órgãos ambientais municipais, com acentuado contraste em relação à eficiência do licenciamento municipal. Vale ressaltar que em muitos casos essa eficiência depende da análise do município em questão, sua localização, sua cultura, seus indicadores locais. É no município, junto ao poder local, o espaço onde os atores sociais conhecem os seus problemas, podem se articular de forma criativa, organizarem os seus sistemas de informação e seguimento de projetos e assim por diante. Ninguém melhor do que a população local que conhece as suas prioridades (DOWBOR, 2016).

É através dos municípios que se pode implantar o princípio ecológico de agir localmente e pensar globalmente, eis que toda atividade econômica, mesmo que autorizada ou licenciada, a princípio



OBSERVADR





gera algum passivo ambiental, o qual deve ser avaliado diante das peculiaridades locais (REIS, 2012). Os municípios situam-se na linha de frente dos problemas, mesmo sendo o último escalão da administração pública (DOWBOR, 2016).

## A GESTÃO DOS LICENCIAMENTOS NO MUNICÍPIO DE SANTO CRISTO

O conjunto das ações institucionais, empresariais e estatais voltadas para a diminuição dos impactos ambientais, causados pelos empreendimentos econômicos (PEREIRA, 2014) estimulam a realização de estudos localizados, de caráter municipal, com vistas a um aperfeiçoamento tanto das políticas públicas locais, como do caráter instrumental de resolução de passivos ambientais.

A abordagem da municipalização ambiental neste trabalho tem enfoque no município de Santo Cristo (RS). Localizado na Mesorregião do Noroeste Rio-Grandense, Microrregião de Santa Rosa do Estado do Rio Grande do Sul (RS), tem aproximadamente 367,202 km<sup>2</sup> de área territorial e população estimada em 14.257 pessoas (IBGE, 2019). Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM/2010) é de 0,738 (Atlas, 2013), o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto, compreendido entre 0,700 e 0,799, sendo que a dimensão que mais contribui para este índice é a longevidade, renda e educação.

**Figura 2:** Mapa dos Municípios IGM/RS



Fonte: IGM/CFA, 2018

O Índice de Governança Municipal (IGM) do Conselho Federal de Administração (CFA, 2018), representado na figura 2, é uma métrica da governança pública nos municípios brasileiros a partir de três dimensões; finanças, gestão e desempenho. O município de Santo Cristo apresenta IGM de 7,50 ocupando a 15<sup>a</sup> posição dos municípios gaúchos do Segundo Grupo (municípios brasileiros de até 20 mil habitantes e com PIB *Per Capita* acima de R\$ 15.028,00). Este índice brasileiro serve para mensuração da performance municipal uma vez que contempla uma visão mais ampliada sobre as dimensões da governança pública, e em especial, sobre a relação entre as dimensões fiscal, gestão e desempenho.

Num cenário de cunho organizacional consideram-se aspectos de ações de política pública ambiental, cuja análise recai sobre os licenciamentos ambientais emitidos no ano de 2019 e disponibilizados no site da Prefeitura Municipal de Santo Cristo. Parte-se da Lei Municipal nº



3.689, de 30 de dezembro de 2014 que trata da Política de Meio Ambiente do Município, bem como cria o Conselho Municipal do Meio Ambiente e o Fundo Municipal do Meio Ambiente. Também são consideradas a LC 140/2011, a resolução CONSEMA/RS 372/2018 além de decretos e regulamentos municipais.

Quanto aos aspectos operacionais, para obtenção do licenciamento de empreendimento ou atividade potencialmente poluidora, o interessado deverá dirigir sua solicitação ao órgão ambiental competente para emitir a licença. Neste caso, a Prefeitura Municipal através de seu agente ambiental que está vinculado a Coordenadoria de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Econômico. Em 2019 foram contabilizados oitenta e sete (87) licenciamentos ambientais entre atividades de suinocultura, avicultura, bovinocultura, atividades industriais de móveis, tratamento de dejetos, esgoto domiciliares, já em 2018 foram registrados apenas setenta e duas (72) licenças.

O número de licenciamento ambiental vem num movimento crescente, conforme dados coletados no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal, indicativo da mobilização dos gestores e empreendedores locais quanto a importância da regulamentação de suas atividades produtivas frente aos impactos ambientais territoriais. Muitas destas atividades têm vínculos com empreendimentos fora do território local, como a exemplo dos suinocultores e dos produtores de leite; neste quesito o município vem se destacando significativamente como um dos maiores produtores do Estado do Rio Grande do Sul (Atlas, 2018).

Outras ações de política pública ambiental municipal importantes para a efetividade da gestão ambiental junto à comunidade compreendem a educação ambiental realizada periodicamente nas escolas da cidade e algumas que restaram no interior do município, a coleta seletiva do lixo semanalmente, e periodicamente do lixo eletroeletrônico, a campanha de arborização urbana com embelezamento de praças e parques, a prática do Conselho Municipal do Meio Ambiente, a fiscalização e a destinação de multas ao Fundo do Meio Ambiente.

## **A OBEDIÊNCIA SUSTENTÁVEL E OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)**

O documento produzido pela Conferência Rio+20, intitulado “O futuro que queremos”, propôs a criação, no âmbito da ONU, de um grupo de trabalho aberto (GTA) para desenvolver um conjunto de objetivos para o desenvolvimento sustentável, coerentes e integrados com a agenda de desenvolvimento das Nações Unidas para além de 2015. O governo do Brasil foi um dos principais defensores da estratégia ODS nas negociações multilaterais realizadas desde a Conferência até seu lançamento formal, em setembro de 2015 (RESENDE; KRAUSE, 2016).

Considerar os ODS da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável Mundial (ONU) poderia ser significativa no momento em que práticas locais de municipalização auxiliam tanto as atividades das comunidades que nela vivem quanto na relação com as atividades com as comunidades vizinhas. Isso significa também introduzir a prática da participação da comunidade nas questões em torno do seu meio, do em torno de seu ambiente. Uma comunidade que se vê como parte do todo em que vive, também entende que o pouco pode ser muito se considerar que cada um faça a sua parte.



OBSERVADR





Neste sentido, acredita-se que as práticas de municipalização ambiental deste estudo, poderão apoiar os ODS de nº 6 e nº 12 contribuindo para a qualidade de vida local e globalmente sustentável, alinhando os ODS com as ações municipais da seguinte maneira (ONU, 2015):

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos, proporcionando a melhoria da qualidade da água, reduzindo a poluição dos processos produtivos, com tratamento de resíduos e dejetos dos empreendimentos urbanos e rurais.

Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, alcançados através da gestão ambiental com as diversas ações de conscientização de educação ambiental promovidas nas escolas como meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso; promovendo o manejo ambientalmente saudável dos produtos químicos através do ponto de coleta de lixo eletroeletrônico consequentemente reduzindo significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente.

A exemplo do que já vem ocorrendo em outras instituições, o município poderia promover em conjunto com a comunidade, através do Conselho Municipal, a criação de um grupo de trabalho (GT) voltado para ações e atividades em parceria com outras entidades representativas da gestão municipal. Articular as cooperativas, juntamente com seus representantes, eventos alusivos às práticas de conscientização sobre produção e manejo sustentáveis, melhoria de estilo de vida e harmonia com a natureza. Outra relação importante seria a parceria da secretaria da agricultura com a secretaria da saúde, promovendo através das agentes de saúde da família, efetiva conscientização ambiental sobre o consumo responsável, envolvendo e fortalecendo as campanhas de coleta seletiva do lixo e práticas de educação ambiental.

## CONSIDERAÇÕES E REFLEXÕES FINAIS

Embora o meio ambiente seja parte da vida de todos, a ênfase na sua abordagem, em diferentes campos de conhecimento e da ciência tem-se modificado e a relação entre sociedade e meio ambiente se tornou uma das grandes inquietações mundiais, repercutindo, nas esferas das políticas públicas (PEREIRA, 2014), com destaque para as interlocuções da gestão ambiental do território, em diferentes escalas espaciais.

A temática da política de gestão ambiental de instrumentalização e regulamentação expressa no licenciamento ambiental municipal a possibilidade indireta de obediência da vida na coletividade e de prospecção favorável ao desenvolvimento territorial sustentável. Considerando esta premissa, as estratégias de gestão ambiental territorial no planejamento estatal de políticas públicas de desenvolvimento e de sustentabilidade, condicionam a análise dos investimentos produtivos e de infraestrutura que estão ali no espaço geográfico, em um determinado meio ambiente (COSTA et al. 2017). São estes empreendimentos que se envolvem por relações multifatoriais numa dinâmica territorial particular e que consequentemente afetam a vida dos agentes em sociedade.

Em face disto, quando o alinhamento da municipalização ambiental provocar nos empreendimentos locais, que utilizam tanto bem público quanto recursos naturais, uma postura responsável, comprometida e engajada, pode-se prospectar um caminho ao desenvolvimento ambientalmente sustentável. Esta contribuição poderá ser efetivada com o licenciamento



OBSERVADR





ambiental dos empreendimentos como possibilidade de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a defesa da qualidade de vida da coletividade (FARIAS, 2014), numa significativa parcela de pequenas práticas locais para com as práticas globais.

Neste espaço local onde os atores sociais conhecem os seus problemas (DOWBOR, 2016), podem surgir articulações de forma criativa, organizando seus sistemas de informação e seguimento de projetos envolvendo-se cada vez mais na interlocução pública, o que influenciará positivamente ao exercício de práticas educativas no ambiente coletivo em que vivem. O caso apresentado neste trabalho, uma cidade interiorana, ter resultados significativos e representativos no âmbito estadual, considerando cidades mais centrais, possibilita um indicativo da inserção dos gestores e da população no debate ambiental, construindo a gestão territorial municipal. Expressa também a capacidade de desenvolvimento institucional local num contexto de valorização do aprendizado coletivo da sociedade na gestão de seu espaço regional.

## REFERÊNCIAS

Atlas de Desenvolvimento Humano. **Município de Santo Cristo RS**. Disponível em <[http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/santo-cristo\\_rs](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/santo-cristo_rs)>. Acesso em 02 de jun. de 2020, 2013.

Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. **O RS é o terceiro maior produtor de leite do Brasil**. Disponível em <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/leite>>. Acesso em 23 de jun. de 2020.

\_\_\_\_\_. **O RS possui o 3º maior rebanho suíno do país**. Disponível em <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/suinos>>. Acesso em 23 de jun. de 2020.

ÁVILA, Rafael D.; MALHEIROS, Tadeu F. **O Sistema Municipal de Meio Ambiente no Brasil: avanços e desafios**. Revista Saúde Sociedade. Vol.21. São Paulo. Dec. 2012. Disponível em <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902012000700004](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902012000700004)>. Acesso em 05 de jul. de 2020, 2012.

BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável**. RJ: Garamond, 2012.

COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia Beccalli; PAULSEN, Sandra Silva (Org.). **Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7932/1/Licenciamento%20ambiental%20e%20overnan%C3%A7a%20territorial.pdf>>. Acesso em 17 de jun. de 2020, 2017.

DOWBOR, Ladislau. Políticas Urbanas e Participação: O resgate da democracia pela base. In: Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea. Renato Balbim (org.) Disponível em <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2868](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2868)>.



OBSERVADR





Acesso em 22 de mai. de 2020, 2016.

FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental e controle das atividades efetivas ou potencialmente poluidoras. In: **Sustentabilidade ambiental: estudos jurídicos e sociais**. Belinda Pereira da Cunha, Sérgio Augustin (org.) Dados Eletrônicos. Caxias do Sul, RS: Educs, 2014. Disponível em <[https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/Sustentabilidade\\_ambiental\\_ebook.pdf](https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/Sustentabilidade_ambiental_ebook.pdf)>. Acesso em 03 de ag. 2020, 2014.

FEPAM. **Licenciamento Ambiental**. Disponível em <[http://www.fepam.rs.gov.br/central/licenc\\_munic.asp](http://www.fepam.rs.gov.br/central/licenc_munic.asp)>. Acesso em 10 de junho de 2020.

IBGE. **Municípios com Legislação ambiental**. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5608#resultado>>. Acesso em 25 de jun. de 2020, 2013.

\_\_\_\_\_. **Dados Municipais Santo Cristo RS**. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/santo-cristo.html>>. Acesso em 25 de jun. de 2020, 2010.

\_\_\_\_\_. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**. IBGE: RJ/Brasil. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254.pdf>>. Acesso em 28 de jun. de 2020, 2015.

IGM - Índice de Governança Municipal. **Conselho Federal de Administração (CFA)**. Brasília DF. Disponível em <<http://igm.cfa.org.br>>. Acesso em 14 de jun. de 2020, 2018.

Legislação Federal do Brasil. Lei Complementar nº 140. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em 25 de jun. de 2020, 2011.

MARTORELLI, Eduardo Barbosa. **Política Ambiental dos limites do comando e controle à potencialidade dos instrumentos econômicos**. Monografia em Ciências Econômicas. UnB, Brasília/DF. Disponível em <[https://www.bdm.unb.br/bitstream/10483/11435/1/2015\\_EduardoBarbosaMartorelli.pdf](https://www.bdm.unb.br/bitstream/10483/11435/1/2015_EduardoBarbosaMartorelli.pdf)>. Acesso em 15 de jun. de 2020, 2015.

Ministério do Meio Ambiente. Disponível em <<https://www.mma.gov.br>>. Acesso em 10 de jun. de 2020.

NASCIMENTO, Thiago; FONSECA, Alberto. A descentralização do licenciamento ambiental na percepção de partes interessadas de 84 municípios brasileiros. In: **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, UFPR, v. 43, Edição Especial: Avaliação de Impacto Ambiental, p. 152-170, dez./2017. Disponível em <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/54177/34474>>. Acesso em 01 de jul. de 2020, 2017.



OBSERVADR







NASCIMENTO, Thiago; ABREU, Emanoele Lima; FONSECA, Alberto.. Descentralização do Licenciamento e da Avaliação de Impacto Ambiental no Brasil: Regulação e Estudos Empíricos. **Ambiente & Sociedade**, vol.23, São Paulo (SP). Disponível em <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2020000100316&tlng=en](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2020000100316&tlng=en)>. Acesso em 01 de jul. de 2020, 2020.

OLIVEIRA JÚNIOR, Mozart Leite. **Federalismo ambiental e conflitos de competência:** análise do poder de licenciar e poder de polícia dos entes federados diante da lei complementar 140/2011. Dissertação de Mestrado. Universidade de Caxias do Sul (UCS). Disponível em <<https://repositorio.ucs.br/xmlui/handle/11338/6080>>. Acesso em 03 de jul. de 2020, 2020.  
ONU. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>>. Acesso em 04 de jun. de 2020, 2015

PECCATIELLO, A. F. O. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 24, p. 71-82, jul./dez. 2011. Editora UFPR. Disponível em <<https://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/21542/17081>>. Acesso em 15 de jun. de 2020, 2011.

PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes. Regulação e políticas públicas ambientalmente sustentáveis. In: **Sustentabilidade ambiental:** estudos jurídicos e sociais. Belinda Pereira da Cunha, Sérgio Augustin (org.) Dados Eletrônicos. Caxias do Sul, RS: Educs, 2014. Disponível em <[https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/Sustentabilidade\\_ambiental\\_ebook.pdf](https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/Sustentabilidade_ambiental_ebook.pdf)>. Acesso em 02 de ag. 2020, 2014.

Portal do Licenciamento Ambiental RS. Disponível em <<http://www.licenciamentoambiental.rs.gov.br/licenciamento-nos-municipios>>. Acesso em 25 de jun. de 2020.

Prefeitura Municipal de Santo Cristo (RS). **Licenciamento Ambiental**. Disponível em <<https://www.santocristo.rs.gov.br/site/conteudos/1145-licenciamento-ambiental>>. Acesso em 25 de jun. de 2020.

REIS, Mariana Melara. **Licenciamento ambiental municipal:** instrumento garantidor da realização do desenvolvimento sustentável. Repositório Institucional UCS. Dissertação de Mestrado. Universidade Caxias do Sul, 2012. Disponível em <<https://repositorio.ucs.br/handle/11338/379>>. Acesso em 30 de jun. de 2020, 2012.

RESENDE, Luis Fernando Lara; KRAUSE, Leandro. Contribuições dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para uma Nova Agenda Urbana. In: **Geopolítica das cidades:** velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea/2016. Renato Balbim (org.) Disponível em <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2868](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2868)>. Acesso em 03 de jul. de 2020.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Resolução CONSEMA 372. Disponível em  
<<https://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201909/17101650-372-2018-atividades-licenciaveis-compilada.pdf>>. Acesso em 25 de jun. de 2020, 2018.

TUMOLO NETO, Roque João. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 11, n. 24, set./dez. 2013. Resenha de Fundamentos de Política e Gestão Ambiental. Caminhos para a Sustentabilidade. Disponível em  
<<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view>> Acesso em 15 de jun. de 2020, 2013.



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020



OBSERVADR





ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

## REGULAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL E A DESCOLONIZAÇÃO DO PENSAMENTO

### BRAZIL'S ENVIRONMENTAL REGULATION AND DECOLONISATION OF THOUGHT

Marjorie Reis Muller<sup>1</sup>; Maria Anastácia Johann Deckmann<sup>2</sup>; Sandra Beatriz Vicenci Fernandes<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente estudo pretende analisar a influência do pensamento colonial e a ação do lobby na condução da pasta ambiental do Brasil sobretudo por parte da bancada ruralista na reestruturação do código florestal. Em um primeiro, momento trata-se da necessidade de emancipação dos dogmas coloniais seguida da cartografiada bibliografia existente sobre as alterações da legislação ambiental realizadas nos últimos anos. Observou-se o considerável recrudescimento das leis de proteção e conservação, seguido da anistia e afrouxamento da fiscalização realizada no setor do agronegócio, segmento este capitaneador do desmatamento legal e ilegal no País.

**Palavras-chave:** Lobby. Agronegócio. Descolonialidade. Sustentabilidade.

**Abstract:** This study aims of analyze the influence of colonial thinking and lobbying action in environmental legislation Brazil's, all on the part of bancada ruralista in Forestry Code reform. Firstly, there is a need to emancipation of colonial dogmas, followed by uses cartography review of existing literature about environmental legislation change in recent years follow. Be observed a significant decrease of laws, regulations or conservation followed by amnesty by loosening of inspection for the agribusiness sector this captain of legal and illegal deforestation in the country.

**Keywords:** Lobby. Agribusiness. Decoloniality. Sustainability

---

1 Bacharel em Administração. Bolsista de pesquisa CAPES/CNPQ do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí/RS). E-mail: [marjorie.muller@sou.unijui.edu.br](mailto:marjorie.muller@sou.unijui.edu.br)

2 Médica Veterinária pela Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ/RS). Estudante de de Pós-graduação stricto sensu em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí/RS). E-mail: [maria\\_johann@yahoo.com.br](mailto:maria_johann@yahoo.com.br)

3 Doutora em Ciências do Solo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Docente do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Desenvolvimento Regional e do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí/RS). E-mail: [sandravf@unijui.edu.br](mailto:sandravf@unijui.edu.br)



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## INTRODUÇÃO

O alinhamento do desenvolvimento econômico das nações aos princípios da sustentabilidade é o desafio civilizatório deste século. A humanidade necessita visceralmente da natureza para garantir a permanência da espécie, em paradoxo o agravamento da crise ambiental é antropogênico. No horizonte da compreensão dos caminhos da governança ambiental brasileira há uma contundente influência colonial sob a qual emerge uma jovem democracia. No presente artigo busca-se analisar a questão histórica do desenvolvimento sob uma episteme descolonial. A reprodução ideológica do modelo da economia neoclássica tem sobrepujado os apelos da comunidade científica frente ao colapso climático que se anuncia e a expressão que marca a condução da pasta ambiental em 2020, parte do ministro do Meio Ambiente do país, Ricardo Salles, que sem cerimônia sugere “passar a boiada”.

Na condição de tributário histórico do período colonial e posteriormente do capitalismo de expansão XIX o Brasil permanece distante dos ciclos hegemônicos. A perspectiva de crescimento da economia como solução aos problemas da nação conduz ao pensamento que associa o êxito político a capacidade de governo em conquistar apoio das elites regionais. Por este motivo, as tendências progressistas estão frequentemente ligadas às políticas macroeconômicas ortodoxas, abrindo espaço para o lobby.

O caminho técnico-metodológico apresentado neste artigo é de natureza qualitativa, pois os dados coletados não podem ser examinados ou medidos experimentalmente, nem traduzidos em quantidades. A natureza descritiva e exploratório se deve pelo objetivo de relatar criteriosamente os fatos e fenômenos da realidade estudada, com abordagem teórica e recorte longitudinal. O trabalho fundamentou-se em um estudo bibliométrico prévio (não incluso no presente trabalho), na base indexadora de periódicos do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Isso possibilitou direcionar o desenvolvimento da coleta de dados textuais e documentais de autores que discutem as temáticas da descolonialidade e da legislação ambiental brasileira. (DENZIN E LINCOLN, 2006; TRIVIÑOS, 2008)

Portanto este artigo busca identificar a existência de lobby, principalmente por parte da bancada ruralista nas decisões dos poderes executivo e legislativo. Considerando que a regulação ambiental no Brasil é pouco discutida sob a perspectiva descolonial, propõe-se portanto em um segundo momento a análise da pressão colonizadora exercidas por determinados setores do mercado como o agronegócio, que tem se mostrado ao longo dos últimos anos um influente manipulador da legislação em benefício próprio. Para entender o fenômeno é necessário observar algumas peculiaridades do delineamento da governança ambiental atual.

## DESENVOLVIMENTO: O PENSAMENTO COLONIAL DOS TEMPOS MODERNOS



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

"Toda aposta na pureza produz sujeira. Toda aposta na ordem cria monstros." Zygmunt Bauman

A teoria da matriz colonial de poder formulada por Quijano (2015), estabelece as relações de domínio e controle dos impérios europeus sobre suas colônias em quatro aspectos: economia, autoridade, gênero, e conhecimento, perpetuados após a declaração de independência na retórica da modernidade. Mignolo (2017) acrescenta a questão da *pachamama*<sup>4</sup> como quinto eixo de dominação na teoria de Quijano. Do conceito divino, abrangente e filosófico da *pachamama* intrínseco na cultura dos povos latinos, até a redução conceitual a um “recurso natural”, há um longo caminho de desconstrução da cultura e da identidade da América Latina. (QUIJANO 2015; MIGNOLO 2017)

As idiosincrasias econômicas explicitam a relação diacrônica do colonialismo imperial e a hierarquia hegemônica no século XXI, o término do regime colonial não significou o fim da colonialidade. A busca pelo desenvolvimento, inerente à identidade colonial é refém da racionalidade do liberalismo clássico, e das relações de produção do capitalismo. A concepção de que o modelo de desenvolvimento surgiu de maneira autogeradora e se expandiu posteriormente para regiões “atrasadas” fortalece a ideologia colonizadora que institucionalizou a organização das propriedades, do trabalho e do tempo como uma única modalidade civilizatória possível. (THOMPSON 1993; MIGNOLO 2017; QUIJANO 2015; FOUCAULT, 2008).

As teorias da modernização pós segunda guerra apresentaram um aparato sistemático de fatores possibilitadores do desenvolvimento, como as políticas de ajuda internacional, o banco mundial e o livre mercado sendo que este último, de acordo com Polanyi (2000), corroborou com a centralização do poder governamental. Este cenário de relações desiguais de poder é o que Sardan (2005) denomina como “arena” de interações entre atores que possuem importantes diferenças de recursos e interesses. É nesse contexto que emerge a discussão ambiental da atualidade, como uma possibilidade de ressignificação do tão propalado desenvolvimento e de uma nova relação da sociedade com a sustentabilidade, traduzida por meio da legislação ambiental efetiva. (POLANYI, 2000; SARDAN, 2005; LEFF, 2007)

O termo “desenvolvimento sustentável”<sup>5</sup> instituído pela ONU em 1980 constitui um oxímoro dentro moldes econômicos vigentes. A coerência de termos mutuamente excludentes constituem a figura de linguagem do oxímoro, pois neste caso o termo desenvolvimento está diretamente ligado ao *mainstream* econômico neoclássico que objetifica e monetiza os recursos naturais como fonte de insumos e serviços ecossistêmicos desconsiderando os limites à expansão da economia. A sustentabilidade por sua vez, emerge de uma crise civilizatória,

4 A pachamama era o termo pelo qual “ os amauta quíchuas e os yatiris aimarás – os amauta e os yatiris eram os equivalentes intelectuais silenciados do teólogo (Acosta) – entendiam a relação humana com a vida, com a energia que engendra e mantém a vida, hoje traduzida como mãe terra.” (MIGNOLO, 2017, P.06).

5 “O desenvolvimento sustentável é definido como o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem as suas próprias necessidades.” ONU, 2020. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/cartilha-de-perguntas-e-respostas-dos-ods.html>



OBSERVADR





propondo uma abordagem holística e filosófica para a compreensão de seu conceito como um valor humano fundamental para o desenvolvimento de sociedades equilibradas, pautadas pelo respeito ao meio ambiente, as pessoas e a ética. (BOFF 2012; ORTIZ, 2015; ROMEIRO, MAIA, 2010)

A transmutação para um mundo de pós-desenvolvimento, capaz de sublimar dogmas da sociedade industrial passa pela criação de um “*estado de direito para a natureza*”. Para os autores desta teoria o período atual apresenta características que constituem uma sociedade de risco antropogênico que já vive os efeitos colaterais da industrialização. (MORATO LEITE; DEMARIA VENÂNCIO, 2017)

### **(Des) Institucionalização dos direitos ambientais dos direitos ambientais do Brasil**

A legislação ambiental brasileira eclodiu após a revolução industrial, na década de 1930 com a instituição da lei das águas e do código florestal, que foi substituído em 1965. A ênfase regulatória do Estado acerca do meio ambiente sempre esteve diretamente ligada a importância assumida pela exploração, industrialização e comercialização dos bens da natureza. Na década de 70 por exemplo, o roubo desenvolvimentista do governo militar instituiu o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) de consequências ambientais indelévels. (MAGALHES, 2002).

No ano de 2018 um estudo brasileiro apontou a tendência de uma erosão progressiva da política ambiental após o ano de 2012, originada da instabilidade político período que resultou na revisão do código florestal por pressão da bancada ruralista, e posterior concessão de anistia ao desmatamento ilegal.<sup>6</sup>(ROCHEDO, et al., 2018).

A influência direta da agenda político-ideológica pode ser observada em ações de flexibilização da legislação ambiental, redução de verbas públicas para a fiscalização e indução de leis favoráveis a exploração. A pressão política pode atingir diferentes estágios da produção legislativa desde a discussão de projetos nas duas Casas do Congresso Nacional, a votação dos projetos nas comissões ou no plenário, a sanção (ou veto) presidencial, ou o estágio da votação pelos parlamentares de eventuais vetos do presidente. (MACUSO, 2004; NAJAM; PAPA; TAIYAB, 2006).

A existência do “movimento antiecológico” inserido em aparelhos do Estado e com influências políticas foi identificado por Accioly e Sánchez (2012), que analisou a relação

---

6A bancada ruralista, ou Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), é uma das maiores e mais atuantes bancadas da Câmara dos Deputados sendo o maior grupo de lobby dentro do Congresso Nacional, a sua influência abrange as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras dos Municípios, se valendo ainda de alianças com outras agremiações, em sua estrutura é composta por mais de 200 deputados federais (do total de 513) de diversos partidos. Representam os interesses dos grandes produtores rurais e latifundiários, articulando-se para assegurar sua influência nas discussões, articulações e negociações de políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo. As principais pautas de interesse situam-se na reivindicação de ampliação de financiamentos rurais e flexibilização da legislação trabalhista e as legislações ambientais além de oporem-se a reforma agrária. (FELLET, 2012).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

direta entre parlamentares e Comissões de Meio Ambiente no Brasil em 2010 e 2011. Os autores verificaram a presença de ações de lobistas dos ramos da construção civil e do agronegócio (CUNHA; COELHO, 2003; ACCIOLY; SÁNCHEZ, 2012).

A ação de lobistas na legislação ambiental brasileira é histórica e atua desde a sua criação, conforme o Ministro Antônio Herman Benjamin:

Difícil não reconhecer, o novo Código Florestal sofre de problemas atroz de redação, com sérias infrações, aqui e acolá, do próprio vernáculo, algo que só se explica se a contragosto aceitarmos que o legislador, **no afã de agradar os vários setores econômicos** contrários à lei de 1965, abdicou da marca da qualidade do trabalho objetivo de redação. (2014, p.164). (Grifo nosso)

A convergência do liberalismo e do poder político investido na bancada ruralista resulta no que Castilho (2018) descreve como uma espécie de colonialismo interno, caracterizado pela subjugação de minorias e povos indígenas, além de um processo de naturalização da exploração dos recursos ambientais como uma externalidade necessária ao desenvolvimento pretendido. Estima-se que a bancada exerça influência direta sob 41% dos votos na Câmara, sendo responsável por agendas conservadoras no que tange o novo código florestal, flexibilização da demarcação de terras indígenas e liberação em massa de agrotóxicos. “Como o momento geopolítico não prevê a expansão por fronteiras administrativas, um dos mecanismos possíveis é a expansão pelas fronteiras agropecuárias, em um processo interno de neo-colonialismo” (CASTILHO 2018, pág.704; CIOCCARI, PERSICHETTI 2020).

A postura militar e liberal da política instituída no país em 2019 reacendeu as críticas internacionais sobre a condução da pasta do meio ambiente. O dismantelamento da legislação e as pressões sobre órgãos de fiscalização reverberam no não cumprimento de acordos recém firmados como o caso do Pacto de Letícia pela Amazônia, assinado por seis países da América Latina para cooperação com a proteção da região e o seu desenvolvimento sustentável. A crítica incisiva do sociólogo e investigador do Instituto Amazônico de Investigaciones da Universidad Nacional de Colombia, Carlos G. Zárate Botía no ano de 2019 a respeito das queimadas na Amazônia, ilustra com clareza a imagem que o Brasil está transmitindo com o que ele define como uma “política que visa envolver a região nos circuitos nacionais e globais de extração e produção, impulsionados pela euforia do desenvolvimento compartilhada pelos diferentes governos militares”.

A Amazônia é uma das principais florestas do planeta, com área de 6,5 milhões de quilômetros quadrados, sendo 66% em território brasileiro. A prática da pecuária está concentrada principalmente nos biomas da Amazônia e do Cerrado sendo responsável por 80% do desmatamento do Brasil. Vale ressaltar que 2% das propriedades inseridas nestes biomas são responsáveis por 62% de todo o desmatamento potencialmente ilegal. O financiamento de commodities relacionadas ao desmatamento no Brasil cresceu 40% desde que foi assinado o acordo de Paris em 2015. (FAO, 2020; FORESTS AND FINANCE, 2020; HAJJAR *et.al*, 2015)



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Um estudo realizado no presente ano de 2020 concluiu que das principais commodities agrícolas do país, 20% das exportações de soja e pelo menos 17% de carne são oriundas da exploração ilegal de biomas locais. As informações extraídas do Cadastro Ambiental Rural (CAR), das Guias de Trânsito Animal (GTA) e do banco de dados da TRASE (*Transparency for Sustainable Economies*) permitiram o rastreamento de tais informações pelos pesquisadores (RAJÃO *et.al* 2020).

A desestruturação da legislação de proteção ao meio ambiente dos últimos anos promoveu uma considerável retração de áreas de proteção ambiental, outorgou anistia ao desmatamento ilegal em terras públicas e promoveu a mercantilização dos passivos ambientais por meio de compensação. Na contramão da urgência das ações de mitigação propostas no acordo de Paris, o desmatamento da floresta amazônica aumentou 34% somente no mês de agosto de 2020 conforme dados do sistema DETER do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais em comparação com o mesmo período do ano passado. Para Cardoso (2017) o desmonte da legislação e dos direitos socioambientais não é um fenômeno recente, é inegável que ele se aprofundou, acelerou e ganhou novos contornos a partir da reconfiguração de forças que levaram ao impeachment da presidenta Dilma Rousseff. Escobar (2020) considera que o crescente desmatamento observado a partir do ano de 2013 ganhou impulso com a postura do atual presidente, legitimando a exploração e ocupação de terras florestais públicas por garimpeiros e grileiros (CARDOSO, 2017; ESCOBAR, 2020).

O desmonte de órgãos como a Fundação Nacional do Índio, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e de políticas importantes como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, justificados pelo teto de gastos, resulta na realidade de um conjunto de forças que favorecem o agronegócio, pressionando os povos indígenas a negociarem suas terras. A atuação do ministro do meio ambiente, o ruralista Ricardo Salles, é emblemática e articulada na desconstrução da legislação sendo pelas palavras de Brum (2019, p.257) “[...] o primeiro ministro contra o meio ambiente” (CARDOSO, 2017; BRUM, 2019).

Apesar do tratamento de normalidade por parte do governo no que tange as queimadas registradas desde 2019, estudos apontam que o número de incêndios ativos triplicou em relação ao ano anterior, sendo o maior registrado desde 2010. Considerando que aumento das queimadas ocorreu na ausência de uma forte seca, as evidências relacionam o fato ao desmatamento para implantação de pastagens. Tal cenário se estende a outras áreas protegidas do território nacional como a Floresta Nacional de Jamanxim e a regiões da mata atlântica que apresentam indícios de savanização em pastagens abandonadas afetadas pelo fogo (SANSEVERO *et.al* 2020; BARLOW *et.al* 2020).

A inércia política frente a devastação da floresta colocou o país em uma situação diplomática delicada com os membros do G7, principalmente com a França, chegando a ter a soberania da floresta questionada pelo presidente Emmanuel Macron. Em fevereiro de 2020, 1230 cientistas publicaram uma carta no periódico *Nature Ecology & Evolution* pedindo uma ação global de reestruturação da governança ambiental no Brasil, diante do desmantelamento de tais políticas (LEVI; MAZZOCHINI, 2020; CORREA; CORREA, 2020).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A postura de governo reforça a posição subalterna e colonizada da economia brasileira em relação ao restante do mundo, como exportador de produtos primários. Na análise de Cardoso e Reis (2019) o enfraquecimento comercial se deve ao fato de estarmos direcionando os esforços em favor de parceiros comerciais específicos e de modo declarado, gerando desconforto diplomático e graves riscos econômicos. Tais riscos somam-se aos fatores exógenos da economia mundial, pois conforme relatório da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe a retração econômica causada pela pandemia impactará fortemente o setor das exportações de *commodities* principalmente na Argentina, Brasil, Chile e Peru, países que possuem relações comerciais com a China, com previsão de queda 24,4% (FAO y CEPAL, 2020 ; SARKODIE, STREZOV, 2019).

A eficiência das políticas públicas e dos acordos multilaterais frente às ações ambientais determinam a capacidade dos governos em delinear suas tendências de desenvolvimento. Mudanças tecnológicas, gerenciais e comportamentais, em particular, a construção de princípios e parâmetros de sustentabilidade e inclusão em produção, consumo e comércio, mantendo altas taxas de crescimento econômico, o principal impulsionador do desenvolvimento são tentativas que, de acordo com Kotari, Demaria e Acosta (2015), falharam no cumprimento de suas promessas: interromper o agravamento da saúde planetária, erradicar pobreza e reduzir a desigualdade. Novos paradigmas exigem mudanças fundamentais, desafiando a predominância do desenvolvimento orientado para o crescimento e da economia neoliberal e formas relacionadas de democracia representativa. Urge repolitizar o debate público, identificando e nomeando diferentes futuros socioambientais (BOFF 2012; KOTARI; DEMARIA; ACOSTA, 2015).

A reflexão do momento atual, tanto do agravamento constante dos aspectos ecológicos e sociais do planeta, como da incapacidade de instituições políticas em imaginar maneiras de suplantar essas condições críticas ressaltam a necessidade de que precisamos sair dos limites institucionais e epistêmicos vigentes, se realmente queremos vislumbrar mundos e práticas capazes de promover as transformações significativas vistas como necessárias (ESCOBAR, 2019).

## CONCLUSÃO

Observa-se a incontestável pressão exercida pelo agronegócio em prol do desmonte dos mecanismos de controle, explicita no recrudescimento do desmatamento ilegal, aliado as tendências agressivas da política econômica adotada pelo País. O modelo de governo vigente está reproduzindo os passos violentos da colonização do Brasil, sobretudo nas regiões da Amazônia e Cerrado, para atender ao mercado de *commodities*, em que a sociedade arca com o ônus ambiental que a pilhagem dos tempos modernos naturalizou.

O debate acerca do desenvolvimento implica em uma leitura crítica dos logismos das matrizes teóricas do capitalismo de expansão, que está convertendo o precioso patrimônio natural, os remanescentes do bioma Amazônico e do Cerrado, à última fronteira a ser explorada. A construção de uma sociedade sustentável é inerente a necessidade de emancipação ao



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

pensamento colonial. O entendimento do desenvolvimento (nos moldes conhecidos) como antípoda aos princípios sustentáveis, tem promovido interessantes debates nos circuitos científicos mundiais, que apontam a necessidade de construção de um estado de direito da natureza, que contribua para uma sociedade igualitária, pautada no respeito ao próximo e a natureza.

Todavia tal construção perpassa pela superação dos dogmas desenvolvimentistas, intrínsecos na geopolítica global e reproduzidos no Brasil. É urgente o redirecionamento da condução da pasta ambiental para mitigação dos graves passivos acumulados.

## BIBLIOGRAFIA

ACCIOLY, Inny; SÁNCHEZ, Celso. Antiecológismo no Congresso Nacional: o meio ambiente representado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Desenvolvimento e Meio Ambiente, Brasília, DF, n. 25, p. 97-108, jan.-jun. 2012

BARLOW, J et.al .Clarifying Amazonia's burning crisis. Glob. Change Biol. 2020. 26: 319-321. doi:10.1111/gcb.14872

BENJAMIN, Antônio Herman. HERMENÊUTICA DO NOVO CÓDIGO

FLORESTAL. Superior Tribunal de Justiça - Doutrina - Edição Comemorativa - 25 Anos, Brasília - Df, v. 19, p.15-24, 2014. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Dout25anos/article/view/1109/1043> Acesso em 15/08/2020

BOFF, Leonardo. Sustentabilidade: o que é – o que não é. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BOTÍA, Carlos G. Zárate. El de Leticia, otro pacto condenado a la intrascendencia.

Un periódico digital - Instituto Amazónico de Investigaciones (Imani). Universidad Nacional de Colombia (UNAL) , Bogotá: 21 de outubro de 2019. Disponível em:

<https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/el-de-leticia-otro-pacto-condenado-a-la-intrascendencia/?special=1808&cHash=8651240764165df1cbcf27b6657dbc6d> Acesso em 21 de março de 2020.

BRUM, E. (2019). Brasil, construtor de ruínas – Um olhar sobre o país, de Lula a Bolsonaro. Porto Alegre: Arquipélago Editorial.

CARDOSO, Alessandra. Desmonte Da Legislação Ambiental e do Estado: dois lados de uma mesma moeda. Instituto Humanitas Unisinos – IHU, 17 de novembro de 2017.

Disponível em :<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/573707-desmonte-da-legislacao-ambiental-e-do-estado-dois-lados-de-uma-mesma-moeda>. Acesso em 22 de agosto de 2020.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

CARDOSO, F. G., & REIS, C. F. (2019). Velhos dilemas, antiquadas soluções: o Brasil na contramão do desenvolvimento. Em *Brasil: incertezas e submissão?* São Paulo: Fundação Perseu Abramo

CASTILHO, A. L. (2018). A serpente fora do ovo: a frente do agronegócio e o supremacismo ruralista. *Revista OKARA: Geografia em debate*, 12(2), pp. 699-707

CIOCCARI, Deysi; PERSICHETTI, Simonetta. O Brasil agrário: o conservadorismo e a direita na Bancada Ruralista. Em *Tese*, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 7-32, jan. 2020. ISSN 1806-5023. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/1806-5023.2020v17n1p7/42304>>. Acesso em: 01 set. 2020.  
doi:<https://doi.org/10.5007/1806-5023.2020v17n1p7>

CORREA, L. DE P. DE A.; CORREA, R. S. Queimadas na Amazônia em 2019: uma análise sob o aspecto do direito internacional público ambiental. *Cadernos Eletrônicos Direito Internacional sem Fronteiras*, v. 2, n. 2, p. e20200222, 14 ago. 2020.

CUNHA, S.; COELHO, M. C. Política e gestão ambiental. In: CUNHA, S. & GUERRA, A. (Orgs). *A questão ambiental. Diferentes abordagens*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Orgs.). *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41

ESCOBAR, Arturo. Degrowth, postdevelopment, and transitions: a preliminary conversation. *SustainSci* 10, 451–462 (2015). Disponível em <https://doi.org/10.1007/s11625-015-0297-5>. Acesso em 13 de setembro de 2020.

ESCOBAR, Herton: Illegal deforestation in Brazil soars amid climate of impunity. *Science*. 2020 doi:10.1126/science.abe1725

FAO y CEPAL. 2020. Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Una primera mirada a los impactos y respuesta de los países. Boletín N.º 1. Santiago, FAO. <https://doi.org/10.4060/ca8677es>

FAO. 2020. *Global Forest Resources Assessment 2020 – Key findings*. Rome.

FELLET, João. Maior lobby no Congresso, ruralistas controlam ¼ da Câmara. *BBC Brasil*. Disponível em:

[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/05/120524\\_ruralistas\\_abre\\_jf](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/05/120524_ruralistas_abre_jf) Acesso 10/01/2018.

FOUCAULT, Michel. Nascimento da Biopolítica. Curso no Collège de France (1978-



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HAJJAR, R. Et.al. Scalingupsustainability in commodity agriculture: Transferabilityofgovernancemechanismsacrossthecoffeeandcattlesectors in Brazil. J. Clean. Prod. 2019, 206, 124–132.

KOTHARI, A., DEMARIA, F. & ACOSTA, A. BuenVivir, DegrowthandEcologicalSwaraj: AlternativestoSustainDevelopmentandthe Green Economy. Development 57, 362-375 (2014). Disponível em <https://doi.org/10.1057/dev.2015.24>. Acesso em 13 de setembro de 2020.

LEFF, Enrique. Construindo a História Ambiental da América Latina. Esboços: histórias em contextos globais, Florianópolis, v. 12, n. 13, p. pp. 11-29, nov. 2007. ISSN 2175-7976. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/esbocos/article/view/383/9913>>. Acesso em: 09 ago. 2020.

LEVIS, C., Flores, B.M., MAZZOCHINI, G.G. et al. Help restoreBrazil’sgovernanceofgloballyimportantecosystems services. Nat EcolEvol 4, 172–173 (2020). <https://doi.org/10.1038/s41559-019-1093-x>

MAGALHÃES, J. P. A evolução do direito ambiental no Brasil. São Paulo, SP: J. Oliveira, 2002

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582004000300003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000300003&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 02 jun. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000300003>

MIGNOLO, Walter D .. Colonialidade: O Lado Mais Escuro Da Modernidade. Rev. bras. Ci. Soc. São Paulo, v. 32, n. 94, e329402, 2017. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092017000200507&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092017000200507&lng=en&nrm=iso)>. acesso em 09 de abr de 2020. Epub 22 de junho de 2017. <https://doi.org/10.17666/329402/2017>

MORATO LEITE, José Rubens; DEMARIA VENÂNCIO, Marina. A Proteção Ambiental no Superior Tribunal de Justiça: protegendo o meio ambiente por intermédio da operacionalização do Estado de Direito Ecológico. Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 38, n. 77, p. 29-50, dez. 2017. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n77p29>>. Acesso em: 19 ago. 2020. doi:<https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n77p29>

NAJAM, Adil; PAPA, Mihaela; TAIYAB, Nadaa. Global Environmental Governance:



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

a reform agenda. Winnipeg: IISD, 2006.

ORTIZ, Renato. Universalismo e Diversidade. São Paulo: Boitempo, 2015.

POLANYI, Karl. A grande Transformação. 2ª Ed. EDITORA CAMPUS. Rio de Janeiro, 2000

QUIJANO, Anibal. COLONIALIDAD DEL PODER Y CLASIFICACIÓN SOCIAL. Contextualizaciones Latinoamericanas, [S.l.], n. 5, jul. 2015. ISSN 2007-2120. Disponible en:

<<http://revistascientificas.udg.mx/index.php/CL/article/view/2836/2574>>. acesso: 16 ago. 2020

RAJÃO, *et.al.* The rotten apples of Brazil's agribusiness. Science, 2020. 369. 246. 10.1126/science.aba6646.

ROCHEDO, PRR, SOARES-Filho, B., SCHAEFFER, R. et al. A ameaça de negociação política para mitigação do clima no Brasil. NatureClimChange 8, 695–698 (2018).

ROMEIRO, A. R.; MAIA, A. G. Avaliação econômica (monetária) do meio ambiente. In: Avaliação de custos e benefícios ambientais. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – Enap, 2010.

SANSEVERO, Jerônimo et.al: Fire drives abandoned pasture to a savanna-like state in the Brazilian Atlantic Forest. Perspectives in Ecology and Conservation. Volume 18, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.pecon.2019.12.004>

SARDAN, Olivier de. PIERRE, Jean. Anthropology and Development: Understanding Contemporary Social Change. Zed Books, 2005.

SARKODIE, Samuel Asumadu; STREZOV, Vladimir. Economic, social and governance adaptation readiness for mitigation of climate change vulnerability: Evidence from 192 countries, Science of The Total Environment, Volume 656, 2019, Pages 150-164

THOMPSON, Edward. Customs in Common. Studies in Traditional Popular Culture. The New Press. Nova Iorque, 1993

TRIVIÑOS, A. N. da S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.* São Paulo: Atlas, 2008.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

**OS LAÇOS FORTES DE REGIÕES CARBONÍFERAS NA UNIÃO EUROPEIA E O  
DESAFIO DA INOVAÇÃO NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL**

**STRONG SOCIAL TIES IN EUROPEAN COAL REGIONS AND THE CHALLENGES  
OF INNOVATION IN PLANNING**

Markus Erwin BROSE<sup>1</sup>, Verushka Goldschmidt Xavier DE OLIVEIRA<sup>2</sup>

**Resumo:** O Acordo do Clima de Paris, de 2015, fomenta a transição energética da União Europeia. Foi deliberado o fechamento de minas de carvão e termelétricas, até 2038. Estimativas pela Comissão Europeia projetam perda de 160 mil empregos diretos, em 41 microrregiões, um desastre econômico em potencial. Os fundos de desenvolvimento regional estão priorizando projetos de inovação na reconversão produtiva das regiões carboníferas. Esse trabalho sintetiza primeiros dados de pesquisa em curso que objetiva mapear as reações dos atores afetados pelos processos decisórios até agora conduzidos em esfera nacional e supranacional. Utiliza referencial proposto pelo geógrafo Gernot Grabher, que identificou a relevância dos laços sociais fortes na formação histórica da economia regional do Vale do Ruhr, para interpretar a tradicional baixa capacidade de inovação pelas regiões carboníferas. Com base na crescente bibliografia especializada, esse trabalho descreve de modo resumido três casos de regiões carboníferas europeias nos quais laços fortes que permeiam as representações dos trabalhadores e alianças políticas locais exemplificam o desafio para instituições subnacionais em renovar o planejamento territorial. Regiões carboníferas mantêm tradição de sindicalização dos trabalhadores, experiência em protestos coletivos e manifestações violentas no embate com forças de segurança. Os laços fortes entre os atores locais tornam a transição planejada, até 2038, um problema mais que complexo, configurando o que pode ser definido como arquipélago de laboratórios para inovação em planejamento territorial.

**Palavras-Chave:** Reconversão produtiva. Região carbonífera. Desenvolvimento regional. Planejamento territorial.

**Abstract:** Since 2015, the Paris Climate Agreement promotes energy transition in the European Union. It has been decided to close coal mines and electric plants until 2038. The European Commission estimates loss of 160 thousand direct jobs in 41 micro-regions, a potential economic disaster. European regional development funds are fostering innovation projects in the productive planning of coal regions. This work synthesizes the first data of ongoing research that aims to map the reactions of the actors affected by the decision-making processes until now mainly conducted at the national and supranational levels. It uses a framework proposed by the

<sup>1</sup> Professor do PPGDR/UNISC [markus@unisc.br](mailto:markus@unisc.br).

<sup>2</sup> Mestranda PPGDR/UNISC [verushkagxavier@gmail.com](mailto:verushkagxavier@gmail.com).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

geographer Gernot Grabher, who identified the relevance of strong social ties in the formation of the Ruhr Valley regional economy, to interpret the traditional low capacity for innovation in the coal regions. Based on the growing specialized bibliography, this work briefly describes three cases of European coal regions in which strong ties that permeate workers' representations and local political alliances exemplify the challenge for subnational institutions to renew territorial planning. Carbon regions maintain a tradition of unionizing workers, experience in collective protests and violent demonstrations in the struggle with security forces. The strong ties between local actors make the planned transition, until 2038, a more than complex problem, what can be described as an archipelago of laboratories for innovation in territorial planning.

**Keywords:** Productive conversion. Coal regions. Regional development. Planning.

## INTRODUÇÃO

A União Europeia (UE) decidiu descarbonizar sua matriz energética em ritmo acelerado, em escala sem precedentes, no intuito de atender aos compromissos do Acordo de Paris firmado em 2015 (COLLINS, 2019). A redução das emissões de gases de efeito estufa não será viável sem o encerramento da cadeia produtiva de combustão do carvão mineral, previsto para ocorrer de forma escalonada, entre 2025 a 2038. Adicionalmente, a prioridade para fontes renováveis deve contribuir para reduzir a poluição atmosférica, reduzindo desembolsos com políticas de saúde pública.

Existem, porém, condicionantes e custos para o fechamento de minas e termelétricas associadas. Por um lado, as economias das regiões carboníferas são dependentes dos postos de trabalho, diretos e indiretos. Existe, portanto, a necessidade de prever medidas compensatórias, seja para a realocação dos mineiros ou a aposentadoria precoce, o que na Comissão Europeia (CE) vem sendo denominado de “transição justa”. Por outro lado, as empresas precisam de tempo para a transição a outros segmentos do mercado, ou o encerramento das suas operações. Além disso, Estado e empresas precisam planejar a recuperação da paisagem e atribuir custos de manutenção, na medida em que jazidas de carvão mineral fechadas demandam supervisão por séculos.

Regiões carboníferas europeias mantêm forte influência na economia e na política dos respectivos países. Os representantes da cadeia produtiva do carvão nos legislativos estaduais e nacionais tornam a transição energética ainda mais complexa. Historicamente as regiões carboníferas são marcadas por pobreza estrutural, o que confere ímpeto às suas lideranças na demanda por políticas públicas nacionais e europeias de apoio à sua base eleitoral.

Tradicionalmente, as políticas públicas de base territorial têm sido reativas, buscando minimizar impactos nas regiões carboníferas durante crises conjunturais ou nas transformações estruturais. Na próxima década, o desafio consiste em planejar a reconversão econômica dessas regiões em larga escala e em ritmo acelerado, mantendo a coesão territorial e a justiça social. Como primeira iniciativa para responder a esse desafio foi criada, em 2017, a Política Europeia para Transição de Regiões Carboníferas, prevendo fundo específico no valor de € 7,5 bilhões.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Em 2019, foi criada uma agência pública para coordenar entre os países as estratégias e o planejamento da reconversão regional (CE, 2020). Em junho de 2020, foi lançado o Programa de Transição Justa prevendo € 30 bilhões em financiamentos subsidiados a empresas e novos empregos (EC, 26/06/20). No ciclo orçamentário quinquenal 2014-2020, a CE havia alocado € 20 bilhões para projetos de reconversão produtiva (WEHNERT et al., 2018). Para o ciclo orçamentário quinquenal 2021-2027 foi alocado novamente o mesmo valor, somando total de € 40 bilhões a serem investidos ao longo de duas décadas.

Em 2017, a CE encomendou diagnóstico acerca do estado da arte na reconversão produtiva de regiões carboníferas (ALVES DIAS et al., 2018). Os autores registram 128 minas em operação, distribuídas por 41 microrregiões, em 12 países. Os maiores produtores são Polônia, Alemanha e República Tcheca. Os aglomerados produtivos geram cerca de 500 mil postos de trabalho diretos e indiretos. O estudo estima que, até 2030, devem ser fechados 160 mil empregos diretos.

Nesse cenário, o debate político e acadêmico vem multiplicando estudos acerca da experiência com o fechamento de minas individuais, ou a reconversão de regiões inteiras. Este conhecimento é de amplo interesse, na medida em que empresas europeias de energia mantém ramificações globais. Galgóczi (2019) exemplifica como o desinvestimento da França em carvão produz impactos em outros territórios através da paraestatal Engie. Caso do estado de Queensland/Austrália, onde a empresa encerrou as operações da termelétrica de Hazelwood; ou no Rio Grande do Sul, onde a empresa busca se desfazer da termelétrica Pampa Sul, no município de Candiota.

O processo de gestão de conhecimento atual na União Europeia pode contribuir ao debate ora em curso na sociedade gaúcha quanto ao Programa de Incentivo ao Uso Sustentável e Diversificado do Carvão Mineral no Rio Grande do Sul (PROCARVÃO-RS), que prevê a instalação do maior polo carboquímico do continente no município de Charqueadas, na Região Hidrográfica do Guaíba.

Esse trabalho está baseado em uma revisão da bibliografia recente sobre reconversão produtiva de regiões carboníferas (citações são tradução livre pelos autores), buscando sintetizar lições aprendidas com os processos de planejamento de base territorial. Na primeira seção apresenta uma síntese do argumento por Grabher (1993) sobre as razões para o declínio da economia do carvão na região do Vale do Ruhr, na Alemanha. A segunda seção reproduz três casos de regiões carboníferas que passaram – ou passam - pela reconversão, a Região dos Vales, no País de Gales/Reino Unido, o Vale do Rio Jiu, na Romênia, e a região da Silésia, sul da Polônia. A terceira seção, a partir dos conceitos de Grabher, procede a uma discussão dos elementos comuns a estas experiências.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Revisão do estado da arte pelo centro de pesquisas da CE, conclui que em “regiões que possuem infraestrutura mineira, a dependência do setor de carvão mineral limitou as opções de desenvolvimento” (ALVES DIAS et al., 2018, p. 3). Os autores resumem décadas de experiência



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

pelos Estados nacionais na reconversão produtiva destas regiões, “a experiência na Europa central evidencia que o número de empregos criados mediante fomento após o fechamento das minas, mesmo não sendo negligenciável, tem número de vagas menor que os empregos perdidos” (ALVES DIAS et al., 2018, p. 104).

## Problemas mais que complexos

A concepção de *wicked problem*, problema mais que complexo, ou problema sem solução, foi proposto por Rittel; Webber (1973). Segundo os autores, frente à dinamização do capitalismo e da urbanização nos anos 1950/60, os problemas sociais até então podiam ser enfrentados pelos planejadores com metodologias que buscam estabelecer uma relação causa-efeito direta, propondo plano de ação para intervir sobre estas, eliminando assim as causas do problema. O conceito de *wicked problem* sintetiza, portanto, os desafios da sociedade pós-moderna, nos quais é difícil, ou impossível, de ‘resolver’ o problema social por sua natureza contraditória, oscilante e tão complexa que dificulta mesmo sua descrição.

Segundo aos autores, a complexidade dos problemas sociais na pós-industrialização é tamanha, que resistem a soluções simples. Podem ser atenuados ou minimizados, mas não deixam de existir pois possuem múltiplas causas e diversificadas consequências. Por exemplo o tráfico de drogas ou a mudança climática. Problemas do capitalismo pós-industrial com os quais temos que conviver de alguma forma, mas, não deixam de existir.

## A inflexibilidade dos laços fortes

O geógrafo Gernot Grabher (1993) propôs uma tipologia acerca da estagnação econômica regional para interpretar a decadência do aglomerado produtivo do carvão mineral, no Vale do Rio Ruhr/Alemanha. A análise pelo autor está baseada na reinterpretação dos conceitos de laços sociais fracos e fortes, proposta originalmente pelo sociólogo Mark Granovetter, dado que, “as amizades e relações pessoais duradouras afetam as relações de negócios em todo lugar” (GRANOVETTER, 2007, p. 20).

Granovetter (1973) argumenta que os estudos sobre macrotendências na sociedade falham em estabelecer uma conexão com a capacidade de agência pelas ações individuais. O autor propõe o estudo de redes de relacionamento pessoais como opção para interpretar a conexão entre decisões individuais com processos de mudança social. A partir da análise da ocupação de vagas no mercado de trabalho nos EUA, Granovetter enfatiza a relevância dos laços sociais fracos; em estudo posterior, enfatizou os laços pessoais nas relações também entre pessoas jurídicas.

Para o autor, o conflito é uma realidade óbvia, variando de litígios bem divulgados entre empresas aos casos ocasionais de “concorrência selvagem”, noticiados efusivamente pela imprensa de negócios.

Visto que o exercício efetivo do poder entre empresas procura evitar batalhas públicas sangrentas, podemos pressupor que essas batalhas representem apenas uma pequena proporção dos conflitos de interesses reais



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

[...] O ponto de vista proposto neste artigo requer que as futuras investigações sobre a questão dos mercados e hierarquias dediquem uma cuidadosa e sistemática atenção aos reais padrões de relações pessoais pelos quais as transações econômicas são conduzidas. (GRANOVETTER, 2007, p. 26/28).

Em uma análise histórica sobre a lenta e gradual decadência do Vale do Ruhr, entre 1950 e 1990, Grabher enfatiza a persistência dos laços pessoais e interinstitucionais fortes, mesmo frente à queda pela demanda na produção de carvão e aço, explicada pelo acesso da economia nacional a produtos similares importados mais baratos.

Registra o autor, que as jazidas de carvão mineral na região do rio Ruhr foram o motor da industrialização da economia alemã nos Séculos XIX e XX, aglomerando a cadeia produtiva de aço, máquinas, locomotivas e armamentos, marcada por laços sociais fortes entre os agentes econômicos. Ao início da industrialização a região contava 400 mil pessoas, até 1925, cresceu para 3,8 milhões de pessoas, hoje conta 10 milhões de habitantes. O vale do rio Ruhr tornou-se a região mais densamente povoada e industrializada da Europa central (ANHUF, 2007).

O auge da atividade mineira na região do Ruhr foi alcançado no período de reconstrução pós-guerra, por volta de 1950, empregando cerca de 600 mil mineiros. O fechamento de minas e a decadência econômica teve início na década seguinte, desde então foram fechados mais de 400 mil postos de trabalho na cadeia produtiva do carvão. A crise estrutural foi sendo minimizada e postergada por políticas públicas que subsidiaram a extração do carvão, mas o encerramento das minas foi completado nos anos 1990, gerando crise profunda na economia regional.

Grabher distingue entre três formas de estagnação que bloqueiam (*lock-in*, em inglês) alternativas de desenvolvimento econômico, que podem ocorrer simultaneamente em uma região marcada por laços fortes:

- Estagnação funcional: ocorre nas empresas que são dependentes dos laços fortes com clientes e fornecedores construídos no tempo, o que reduz sua flexibilidade e a capacidade de inovação;
- Estagnação cognitiva: enraizamento de uma identidade e cultura regional baseadas no *ethos* da mineração, que valoriza a tradição e atrasa, ou impede, inovações;
- Estagnação política: Estado, empresas, sindicatos e associações de classe mantêm pacto social quanto à vocação econômica, assim, adiam ou impedem a reestruturação econômica.

Para Grabher, a confluência dos três processos de estagnação bloqueou as opções de desenvolvimento na região do rio Ruhr, nos anos 1990, gerando desemprego e migração de milhares de famílias de mineiros. A partir desse diagnóstico, Grabher propõe a hipótese de que regiões podem estabelecer laços fortes em aglomerados produtivos do carvão de tal magnitude, que acabam criando vulnerabilidade econômica e retardam, ou impedem, a inovação quando do fim do ciclo econômico que demandava produção crescente de aço.

## DIAGNÓSTICO DE REGIÕES CARBONÍFERAS SELECIONADAS



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

A revisão de bibliografia recente, produzida por encargo de diversos governos, registrou dez estudos de caso na Europa. São apresentadas aqui três regiões carboníferas selecionadas pelos autores por sintetizarem diferentes etapas da transição: a negação, a negociação, e a conclusão. Estas regiões sintetizam tradição europeia de mais de um século de mineração de carvão, que estão em fase de conflito quanto ao fechamento das minas, ou já concluíram a transição energética.

## Caso: South Wales/Reino Unido

O centro de pesquisa canadense International Institute for Sustainable Development (IISD), conduziu uma pesquisa por encargo do governo da China sobre o encerramento da mineração de carvão no sul do País de Gales. O estudo por Merrill e Kitson (2017) está sintetizado a seguir.

Ao início da Revolução Industrial o sul do País de Gales, conhecido como Região dos Vales, era responsável por cerca da metade das exportações britânicas de aço, estimulando a expansão da mineração de carvão. A alta qualidade do carvão obteve renome internacional, atraindo crescente número de investidores e migrantes. Nos anos 1890, a região era responsável por 25% da produção nacional de carvão mineral, empregado 250 mil mineiros.

A rápida expansão da mineração foi acompanhada da explosão populacional, urbanização descontrolada e aumento dos acidentes nas minas. Em 1911, a combinação entre baixos salários e acidentes fatais desencadeou greve de mais de 11 mil mineiros, marcada por choques violentos com a polícia. Pouco tempo em seguida, a I Guerra Mundial gerou uma bolha da mineração de carvão e foi possível atender as demandas sindicais, dobrando o salário dos mineiros naqueles anos.

O fim da guerra trouxe a estagnação, as áreas urbanas da Região dos Vales figuravam entre as mais pobres do país, os mineiros reagiram votando em partidos de oposição e migrando em busca de trabalho. No período entre guerras, foram fechadas 240 minas, o número de postos de trabalho caiu para 130 mil. Nos anos da recessão global, em 1927, 1934 e 1936, os sindicatos mineiros estiveram entre os organizadores das “Marchas da Fome” até Londres para protestar contra a estagnação econômica.

A II Guerra Mundial trouxe novo boom econômico, as minas foram estatizadas e o *Labour Party* passou a vencer de modo recorrente eleições locais e regionais. Encerrada a guerra, inovações na economia como a nova legislação de combate à poluição atmosférica, a modernização da indústria e a descoberta de reservas de petróleo no Mar do Norte, contribuíram para a continuidade no fechamento de minas e a perda de postos de trabalho.

Nos anos 1970, marcados por violentas greve e o enfrentamento com o novo governo Thatcher, restavam empregados apenas 36 mil mineiros no País de Gales. A recessão dos anos 1980 possibilitou o retorno do *Labour Party* ao governo nacional que, porém, manteve o fechamento de minas, acompanhado de greves e protestos. O governo criou programas de demissão voluntária e benefícios trabalhistas, porém, logrou apenas retardar o fechamento definitivo das



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

minas, concluído nos anos 1990. O Reino Unido passou a importar carvão mineral e encerrou a geração de energia elétrica com termelétricas.

Desde então, apesar de sucessivos programas de desenvolvimento regional financiados pela CE, o sul do País de Gales é marcado pelo êxodo rural, perda de postos de trabalho, abandono do ensino médio, elevada incidência de doenças respiratórias, e uma expectativa de vida ao nascer abaixo da média nacional. Como muitos mineiros solicitaram aposentadoria por invalidez, nos anos 1980, e jovens mineiros receberam aposentadoria precoce, nos anos 1990, a Região dos Vales se caracteriza hoje por gastos crescentes em políticas de assistência social, saúde e previdência.

As estimativas indicam que as políticas de desenvolvimento regional nas últimas três décadas, até então financiadas pela CE, lograram criar postos de trabalho no setor de serviços correspondente a apenas metade dos postos de trabalho existentes na mineração.

Aparentemente, a região carbonífera de *South Wales* não obteve êxito, como outras regiões mineiras no país, em promover o desenvolvimento [econômico], devido em parte à sua localização remota em relação aos centros industriais nacionais, como o insucesso em encontrar uma alternativa econômica de fácil operacionalização para a população minguante dos municípios mineiros. (MERRILL; KITSON, 2017, p. 17).

Face à decisão em voto popular pelo Brexit, serão encerradas as políticas de desenvolvimento regional custeadas pela CE, o que tem mobilizado o governo nacional em busca de novas opções de fomento regional.

## Caso: Vale do Rio Jiu/Romênia

Atendendo a um edital do Ministério de Cooperação da Alemanha, o centro de pesquisa Germanwatch elaborou estudo sobre a experiência de fechamento de minas em quatro regiões carboníferas na Europa (ACKERMANN; KRYNYSTSKYI; CYANISHVILI, 2019). A pesquisa, sintetizada a seguir, foi realizada em parceria com organizações da Ucrânia, pois o país debate medidas acerca do fechamento das minas em Doubas.

O Vale do Rio Jiu, localizado no sudoeste da Romênia, teve papel central na modernização do país. Em 1869, foi estabelecida ali a primeira empresa de mineração e siderurgia, as termelétricas abasteceram a industrialização e urbanização do país. Em 1948, finda a II Guerra Mundial e instalado o regime comunista, a mineração de carvão foi estatizada.

Nos anos 1980, a mineração gerava cerca de 350 mil empregos diretos e mais de 700 mil empregos indiretos no país, contando 179 mil mineiros apenas no Vale do Jiu. O governo central estimulava a migração oriunda de regiões rurais para ocupar os postos de trabalho gerados pela expansão das minas.

Após a democratização, em 1989, a reestruturação econômica e a recessão levaram à contínua queda da demanda por carvão e energia. A ameaça dos planos de demissão foi manipulada por sucessivos governos, que estimularam marchas organizadas pelos sindicatos de mineiros à



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

capital no intuito de intimidar a oposição liberal com demandas por subsídios e garantia de empregos nas empresas estatais.

No âmbito dos acordos de ingresso da Romênia na União Europeia, em 2007, o governo se comprometeu a adotar um plano de transição para fechamento das minas e a eliminação de subsídios públicos até 2010. Como estes planos não foram implementados, a UE prorrogou o prazo final até 2018, que igualmente não foi atendido.

No âmbito da reestruturação da dívida pública da Romênia com o Fundo Monetário Internacional, em 2012, as múltiplas estatais de mineração foram consolidadas em duas empresas públicas, uma delas a Humedora Energy Complex (HEC), no Vale do Jiu. Quatro anos mais tarde, a HEC declarou falência, minas e termelétricas foram bloqueadas como garantia dos credores. Uma auditoria pela CE constatou que um empréstimo-ponte da ordem de € 60 milhões foi utilizado em operações consideradas incompatíveis com as normas europeias e exigiu do governo a devolução do capital.

A CE notificou o governo da Romênia que, em acordo com as diretrizes ambientais adotadas pelo bloco, em 2013, as operações de mineração de carvão deveriam ser encerradas até dezembro de 2018, o fechamento das minas deveria ocorrer até 2022, e a recuperação das áreas degradadas deveria ser concluída até 2024. As exigências não foram atendidas e a maioria das termelétricas em operação no país funciona sem licenciamento ambiental, ou seja, à margem da legislação europeia. Em 2018, a dívida consolidada pelas estatais de carvão romenas foi estimada em mais de € 1 bilhão.

O atual governo, empossado em 2017, anunciou que as seis últimas minas operacionais no Vale do Jiu somente são viáveis mediante subsídios do tesouro nacional, e atendendo às promessas feitas durante a campanha eleitoral inclui os recursos no ciclo orçamentário até 2024. O governo reafirmou o compromisso com a cadeia produtiva do carvão e a nova Estratégia Nacional de Energia (2019-2030) prevê construir novos complexos termelétricos.

Em 2018, estavam empregados 7 mil mineiros no Vale Jiu. As vilas rurais convivem com uma taxa de desemprego de mais de 40%, as limitações do mercado interno, a contaminação do solo e o *ethos* mineiro impedem a ampliação de alternativas econômicas, p.ex. a agropecuária. As escolas técnicas da região são especializadas na formação de técnicos de minas. Como herança do regime soviético, a região é marcada por baixo estoque de capital social e quase inexistência de organizações da sociedade civil.

O Vale do Rio Jiu hoje é caracterizado pela baixa renda familiar, baixo nível educacional da população, expectativa de vida ao nascer abaixo da média nacional, dificuldades logísticas pela distância aos centros industriais do país, a contaminação do solo e do lençol freático, a morte biológica do Rio Jiu para o qual são bombeadas as águas residuais das minas. A chuva ácida contribuiu para o desflorestamento da região montanhosa, que sofre enchentes mais frequentes e mais severas.

Tendo a mineração como principal cadeia produtiva, a economia regional até hoje não foi modernizada, com poucas oportunidades de emprego em outros setores [...] a dependência do carvão criou uma



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

identidade mineira forte, que impede jovens e adultos a flexibilidade para se adaptarem a uma nova realidade econômica. (HACKERMANN et al., 2019, p. 68/85).

Em 2019, mais de 10 mil mineiros entraram em greve no país, demandando a limitação da importação de energia da Hungria. Como concessão aos grevistas o governo acordou a redução de impostos sobre a geração de energia do carvão pelas estatais romenas.

## Caso: região sul da Silésia/Polônia

No âmbito da auditoria de desempenho dos fundos de desenvolvimento regional da CE, o Partido Verde da Alemanha encomendou, em 2017, estudo sobre o impacto em regiões carboníferas ao Wuppertal Institut (WEHNERT et al., 2017). A análise sobre o caso da Polônia encontra-se sintetizada a seguir.

A reputação como região mineira das montanhas da Silésia, sul da Polônia, tem origem nos primórdios da modernização no Século XVIII. Ao fim da II Guerra Mundial, o regime soviético transformou a região em um aglomerado industrial de mecânica e siderurgia, estimulando a emigração oriunda de regiões rurais e o carvão da Silésia tornou-se um dos vetores do crescimento econômico da Polônia.

Durante a ditadura, dado seu papel estratégico para a economia nacional os mineiros tinham empregos estáveis, salários acima da média e acesso a diversos benefícios trabalhistas. As vilas e cidades operárias eram objeto de desejo em outras regiões do país, pois recebiam investimentos contínuos em serviços públicos de educação, saúde e lazer.

Após a democratização, em 1989, o aglomerado produtivo do carvão na Silésia foi parcialmente privatizado, o Estado continua sendo o acionista majoritário da maior empresa de geração de energia. Ao longo dos anos 1990 foram fechadas minas que não apresentavam viabilidade econômica, seguido de violentos protestos, greves e enfileiramentos com a polícia.

Ainda hoje a Silésia constitui a mais extensa região carbonífera da Europa, cobrindo 5.600 km<sup>2</sup>. Estão operacionais dezenove minas de carvão e seis termelétricas. Verifica-se, porém, acentuado desequilíbrio econômico interno, com a região metropolitana da capital Katowice concentrando a população, cerca de nove milhões de habitantes, e o maior PIB do país pelo aglomerado produtivo da indústria automobilística. Nas áreas rurais a renda per capita é metade da renda metropolitana, com a taxa de desemprego chegando a 15%, com um terço dos desempregados com menos de 30 anos.

Pelo valor simbólico que o carvão mineral teve para a cultura regional, a defesa da mineração na Silésia constitui traço importante da cultura política, com influência nos debates nacionais. Apesar da perda da relevância econômica do carvão na Silésia, com o legado político de sindicatos fortes e dos subsídios públicos que garantiam o bem-estar das comunidades mineiras, existe uma coesão entre as lideranças políticas regionais e seus aliados na política nacional. O que ajuda a interpretar a intransigência com a qual o governo da Polônia tem reagido ao incremento das exigências ambientais e o fim dos subsídios pela CE.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Como as jazidas de carvão [na Silésia] representam segurança energética e a promessa do desenvolvimento local e nacional, representantes de sindicatos, empresas mineradoras, prefeituras e partidos da região tendem a se opor a qualquer proposta de redução do nível atual de produção. (WEHNERT et al., 2017, p. 19).

Para o ciclo orçamentário de 2014-2010, a Polônia prevê a alocação de recursos da ordem de € 17,2 bilhões do fundo de desenvolvimento regional da CE para projetos de dinamização da economia da Silésia.

## DISCUSSÃO

Betz et al. (2014) analisam regiões mineiras dos EUA que lhes confere a pecha da “maldição dos recursos naturais”. Os três casos aqui apresentados, apesar de sua diversidade geográfica e cultural, apresentam similaridade nessa “maldição”, tanto nos impactos gerados no território, como nas limitações das opções de geração de empregos e de desenvolvimento.

Jazidas carboníferas, diferente de outras fontes de energia fóssil como petróleo ou gás, tendem a gerar significativo impacto sobre a paisagem rural, dada a especificidade da tecnologia de extração. A mineração implica em movimento de grande volume de terra, explosão de montanhas, pilhas de estéréis, inundação das galerias que contaminam o lençol freático, minas a céu aberto que dão origem a lagoas, a chuva ácida destrói a vegetação no entorno e facilita a erosão, a poluição atmosférica torna-se endêmica.

A região carbonífera tende a estar localizada em áreas rurais montanhosas, de difícil acesso e elevado custo de logística. A atividade mineira atrai mão de obra de baixa qualificação, gerando fluxos e refluxos de migração, além de surtos de urbanização descontrolada. A população local, por sua vez, não se beneficia necessariamente das vagas criadas, atuando no comércio e serviços que atendem a população mineira migrante.

As minas de carvão e empresas de processamento criam postos de trabalho de baixa qualidade. A jornada de trabalho é extensa e perigosa, não exige escolaridade, o que estimula os jovens ao abandono do ensino médio. Os jovens que concluem ensino médio e ensino profissionalizante tendem a se especializar como técnico de mina, operador de máquinas, ou similar, com baixa flexibilidade para a busca de emprego.

Famílias de mineiros tendem a reproduzir a profissão, tornando as novas gerações dependentes das minas e habituadas aos baixos salários. O que contribui para uma forte identidade profissional e territorial, conferindo unidade e legitimidade a sindicatos e reivindicações trabalhistas. Este capital social mineiro tende a prender as famílias aos padrões conhecidos, eliminando opções de desenvolvimento. A transição energética configura risco de sobrevivência e é combatida pelas famílias pela mobilização de políticos que forcem o Estado a atenuar ou postergar mudanças estruturais na mineração, com altos custos para o orçamento público. O que Grabher denominou como estagnação cognitiva e política.

Historicamente a atividade mineira apresenta ciclos de expansão e retração, que tendem a tornar a economia regional refém dos ciclos da commodity, dada a ausência de outras cadeias



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

produtivas. Frente aos impactos na paisagem, a mineração de carvão tende a eliminar alternativas econômicas como o turismo ou o agronegócio, limitando as alternativas de renda para as famílias.

Tendo em vista o poder acumulado pelas empresas mineradoras e seus fornecedores sobre a economia do território, o orçamento das prefeituras também tende a depender dos ciclos da mineração, restringindo a capacidade de políticas públicas em promover alternativas de trabalho e renda. Estabelece-se assim uma aliança de interesses entre setor privado e setor público para manutenção do status quo, que retarda, ou mesmo impede, processos de desenvolvimento. O que Grabher classificou como estagnação política.

A estagnação econômica, aliada à chuva ácida, tende a promover o êxodo rural, esvaziando as regiões mineiras daquela que é a geração empreendedora: os jovens rurais. A tradição de baixos salários pagos aos mineiros consolida uma cultura de baixo nível de poupança, o que restringe as opções de investimento de capital próprio das famílias em novos negócios. Regiões de mineração apresentam baixo nível de empreendedorismo econômico e inovação.

A forte identidade e cultura mineira que se estabelece no território, tende a postergar, ou mesmo impedir, a modernização e atualização tecnológica da cadeia produtiva, pois eliminaria postos de trabalho. Quando uma nova legislação de segurança do trabalho ou proteção ambiental impõe a atualização tecnológica, tende a gerar demissão em massa, causando protestos trabalhistas que podem se tornar violentos. Operações mineiras modernizadas tendem a reduzir em ao menos dois terços os postos de trabalho, eliminando o emprego, um dos principais argumentos na defesa da mineração de carvão.

Com o fim do ciclo produtivo do Século XX na Europa, as regiões carboníferas representam pesado legado para o Estado. O setor público se obriga por décadas a subsidiar a população local mediante assistência social, aposentadorias precoces e investimentos em saúde, dada a tendência dos mineiros de sofrer com doenças respiratórias e posturais pelo trabalho pesado na mineração, aliado à baixa qualidade de vida quanto a sua moradia, alimentação e poluição atmosférica.

A integração econômica global e a atualização tecnológica, do Século XXI, impuseram novos padrões econômicos e ambientais na Europa que tornam jazidas de carvão inviáveis pelo preço da commodity. Assim, economias consolidadas como o Reino Unido tendem cada vez mais a importar carvão de maior qualidade e baixo custo da África do Sul ou da Colômbia, permanecendo as jazidas domésticas fechadas pela relação custo/benefício desfavorável.

O referencial metodológico proposto, nos anos 1990, por Grabher para interpretar o caso do Vale do Rio Ruhr parece adequado para o diagnóstico de outros territórios carboníferos na Europa, pois sintetiza dinâmicas de conflitos confirmados em três outros territórios. A prevalência de laços fortes entre os atores privados e públicos possibilitou ao longo da fase de crescimento a consolidação das três regiões selecionados, construir representação política influente. Frente aos novos desafios impostos pela CE, parecem hoje mais como obstáculos a serem superados.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Três regiões rurais europeias, o sul do País de Gales/Reino Unido, o Vale do Rio Jiu/Romênia e a região de Silésia/Polônia, abrigaram por mais de um século operações de mineração de carvão mineral. Apesar da diversidade geográfica, política e cultural dessas regiões, apresentam uma série de características em comum.

A análise da experiência destas três regiões europeias evidencia que não existe uso sustentável para o carvão mineral na produção de energia elétrica. Os danos sociais e ambientais gerados pela mineração em larga escala representam legado de custos por gerações que oneram o Estado e previnem essa cadeia produtiva de ser mantida pela iniciativa privada. Ao final, é o contribuinte que sustenta essa atividade econômica.

A transição energética prevista pela CE estabelece um interessante campo de pesquisa. Será enriquecedor ao estudo do desenvolvimento regional acompanhar e avaliar pela próxima década o trabalho dos técnicos da CE orientando planejamento e execução de planos de reconversão produtiva de territórios hoje dependentes da economia carbonífera.

## REFERÊNCIAS

ACKERMANN, A.; KRYNYTSKY, K.; CYANISHVILI, M. (Eds.) **Transformation experiences of coal regions: recommendations for Ukraine**. Bonn: Germanwatch, 2019.

ALVES DIAS, P.; KANELLOPOULOS, K.; MEDARAC, H.; KAPETAK, Z.; BARBOSA, E. **EU coal regions: opportunities and challenges ahead**. JRC Science for Policy Report. EUR2929EN. Luxembourg: JRC, 2018.

ANHUF, D. Desenvolvimento regional na região do Ruhr: do distrito de carvão a região de prestação de serviços. **Geotextos**, v. 3, n. 1/2, p. 67-87, 2007.

BETZ, M.; FARREN, M.; LOBAO, L.; PARTRIDGE, M. **Coal mining, economic development, and the natural resources course**. PRA Paper N. 58016, 2014.

COLLINS, C. **Beyond coal: phase-out policies in the EU and implications for the USA**. Washington: Climate Institute, 2019.

EUROPEAN COMMISSION (EC). **Green Deal: coal and other carbon-intensive regions and the Commission launch the European Just Transition Platform**. 26/06/20. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner>. Acesso em: 08/07/20.

EUROPEAN COMMISSION (EC) **The just transition mechanism: making sure no one is left behind**. Report. Brussels, Jan. 2020.

EUROPEAN COMMISSION (EC) **Latrobe Valley Authority: Australia. Case study: Platform for coal regions in transition**. Geneve, 2019.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

EUROPEAN INVESTMENT BANK (EIB) **Coal regions in transition**: overview. Luxembourg, 2020.

GALGÓCZI, B. **Phasing out coal**: a just transition approach. Working Paper 2019.04. Brussel: European Trade Union Institute, 2019.

GRABHER, G. The weakness of strong ties: the lock-in of regional development in the Ruhr area *In*: GRABHER (Ed.) **The embedded firm**: on the socioeconomics of industrial relations. London: Routledge, 1993, p. 255-277.

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **Revista de Administração de Empresas – FGV**, v. 6, n. 1, 2007.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. **The American Journal of Sociology**, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

HUANG, Y. Understanding China's Belt & Road Initiative: motivation, framework and assessment. **China Economic Review**, v. 40, p. 314-321, 2016.

KOK, I. **Coal transition in the United States**. Coal exit project. Berlin: Technische Universität, 2017.

MARLEY, B. The coal crisis in Appalachia: commodity frontiers, cities, and the geographies of capital. **Journal of Agrarian Change**, v. 16, n. 2, p. 225-254, 2016.

MERRILL, T.; KITSON, L. **The end of coal mining in Southern Wales**: lessons learned from industrial transformation. GSI Report. Geneva: IISD, 2017.

PRATES, C.; RAGUSE, E.; ALT, J.; FLEURY, L. (Orgs.) **Painel de especialistas**: análise crítica do EIA da Mina Guaíba. V. 1. Porto Alegre: CCM-RS, 2019.

RITTEL, H.; WEBBER, M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

ROCHA, M.; PARRA, P.; SFERRA, F.; SCHAEFER, M. **A stress test for coal in Europe under the Paris Agreement**. Berlin: Climate Analytics, 2017.

SHEARER, C.; BROWN, M.; BUCKLEY, T. **China at a crossroads**: continued support for coal power erodes country's clean energy leadership. Lakewood: IEEFA, 2019.

WEHNERT, T.; HERNWILLE, L.; MERSMANN, F.; BIERWIRTH, A.; USCHKA, M. **Phasing-out coal**: reinventing European regions. Final report. Wuppertal: Wuppertal Institute for Climate and Energy, 2017.



OBSERVADR





ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

**AGRICULTURA URBANA COMO PROCESSO DE RETERRITORIZAÇÃO DA  
CIDADE DE BOGOTÁ (COLÔMBIA) AGENCIADO POR VÍTIMAS DO CONFLITO  
ARMADO E CAMPONESES**

**URBAN AGRICULTURE AND RE-TERRITORIALIZATION OF THE CITY OF  
BOGOTÁ (COLOMBIA) LIVED BY VICTIMS OF ARMED CONFLICT AND  
PEASANTS**

Michael Cruz ROA<sup>1</sup>; Valdir Frigo DENARDIN<sup>2</sup>.

**Resumo:** O conflito interno que vive a Colômbia desde metade do século XX tem enfrentado a diferentes atores armados como guerrilhas de extrema esquerda, grupos paramilitares, bandas criminais, entre outros, pela ocupação de terras e apropriação das rotas de narcotráfico. A violência gerada principalmente contra a população civil fez com que mais de 8 milhões de pessoas foram deslocadas de zonas rurais e se mobilizaram a cidades como Bogotá. Também, a desigualdade socioeconômica do campo intensificou o processo de migração rural-urbana de camponeses. Nesse cenário, o objetivo desse artigo foi identificar o papel da agricultura urbana (AU), no processo de reterritorialização de Bogotá, feito por vítimas do conflito armado e camponeses que viveram a mobilidade espacial rural-urbana. Para isso, realizou-se uma revisão bibliográfica de pesquisas desenvolvidas entre os anos 2009 e 2019, e que abordaram o trabalho de hortas urbanas feito por vítimas do conflito e/ou camponeses que migraram à capital da Colômbia. Analisaram-se os resultados de 14 pesquisas, e entre os achados destaca-se que as práticas da AU, através das hortas urbanas, propiciaram o encontro entre pessoas de diversas zonas da Colômbia e a articulação de vínculos sociais, assim como facilitaram o tecido de redes sociais, e o resgate de memórias, narrativas e saberes das comunidades.

**Palavras-chave:** Mobilidade rural-urbana. Cidades. Periferia urbana. Hortas urbanas. Sustentabilidade.

**Abstract:** The internal conflict that Colombia has been experiencing since the middle of the 20th century has faced different armed actors such as guerrillas, paramilitary groups, criminal bands, among others, for the occupation of land and the appropriation of drug trafficking routes. The violence generated mainly against the civilian population has resulted in more than 8 million people being displaced from rural areas and mobilizing in cities like Bogotá. Also, a

<sup>1</sup> Mestrando do programa de pós-graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável - Universidade Federal do Paraná (UFPR) - Setor Litoral. Bolsista da Capes. [michael.ufpr@gmail.com](mailto:michael.ufpr@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Sociais (CPDA/UFRRJ). Professor dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável (PPGDTs/UFPR) e Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMADE/UFPR). E-mail: [valdirfd@yahoo.com.br](mailto:valdirfd@yahoo.com.br).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

socioeconomic inequality in the countryside intensified the process of rural-urban migration of peasants. In this scenario, the objective of this article was to explore the role of urban agriculture (UA), in the process of re-territorialization of Bogotá, lived by the victims of armed conflict and peasants who arrived to the capital city. For this, it was carried out a bibliographic review between the years 2009 and 2019, which addressed the work of urban gardens done by victims of the conflict and / or peasants who migrated to the capital of Colombia. The results of 14 surveys were analyzed, and among the findings, it is highlighted that the AU practices, through urban gardens, provided the meeting between people from different areas of Colombia and the articulation of social links, as well as facilitating the fabric of networks and the rescue of memories, narratives and knowledge of communities

**Keywords:** Migration. Cities. Suburbs. Urban gardens. Sustainable.

## INTRODUÇÃO

O conflito armado interno que vive a Colômbia desde metade do século XX é um complexo processo que tem enfrentado ao Estado com diferentes atores ilegais, tais como guerrilhas de extrema esquerda, grupos paramilitares que tem tido vinculação com a classe política da direita colombiana, carteis de narcotráfico, entre outros (BUSHNELL, 1996). Por trás, há uma luta pelo controle do território para produção de drogas, assim como acumulação de terras (RUIZ, 2007), o que levou o país a uma constante luta interna (SERJE, 2011).

Um dos efeitos mais evidentes desse conflito foi a migração forçada da população que morava em zonas rurais. Entre os anos 1950 e 2018, registraram-se mais de 8.130.704 colombianas e colombianos deslocados (UNIDAD DE VÍCTIMAS DE COLOMBIA, 2019) e que viveram um processo de mobilidade espacial de zonas rurais para espaços urbanos. Essa população é entendida no texto como vítimas do conflito armado. Por outro lado, a migração interna também foi vivida por camponeses que agenciaram sua mobilidade rural-urbana por condições estruturais da realidade colombiana: Desigualdade socioeconômica, falta de oportunidades no campo, procura de segurança, entre outros.

As duas populações descritas deslocaram-se para as principais cidades da Colômbia. Em Bogotá, a capital do país, hoje moram mais de 7,8 milhões de pessoas, das quais 553.000 são reconhecidas como vítimas do conflito armado (UNIDAD DE VÍCTIMAS DE COLOMBIA, 2019), e outra grande parte são pessoas que chegaram de zonas rurais e participaram do processo de ocupação e urbanização das zonas periféricas da cidade (VARGAS; RUIZ, 2015; GOMEZ-LEE; BURQ, 2018).

Nesse processo de mobilidade e habitação da cidade tem-se feito evidente o desenvolvimento de agricultura urbana, através de hortas comunitárias, jardins em terraços e outras modalidades, o que permitiu inferir um processo de reterritorialização das populações no interior de Bogotá. Por essa razão, o objetivo da pesquisa<sup>1</sup> foi levantar o papel da agricultura urbana, no processo de reterritorialização de Bogotá, feito por vítimas do conflito armado e camponeses que viveram a mobilidade espacial rural-urbana.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Para Haesbaert (2008) a territorialização contém multiplicidade de manifestações, e sobretudo “multiplicidade de poderes, neles incorporados através dos múltiplos agentes/sujeitos envolvidos” (p. 21). É por isso que a territorialidade incorpora dimensões políticas, econômicas e culturais “pois está intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como elas dão significado ao lugar” (ibid, p. 21).

Por outro lado, na pesquisa tomou-se o conceito de agricultura urbana (doravante AU) desenvolvido por Smit, Ratta e Nasr (1996), que vão entendê-la como:

Uma indústria localizada dentro (intra-urbana) ou na periferia (periurbana) de uma cidade ou metrópole que cresce, processa e distribui uma diversidade de alimentos e produtos não-alimentares, (re) usando amplamente recursos humanos e materiais, produtos e serviços encontrados nessa área urbana e, por sua vez, retribuindo-os amplamente para essa área urbana<sup>32</sup> (SMIT; RATTÀ; NASR, 1996, p. 3, *tradução nossa*).

Problematizando o conceito de AU, Mougeot (2000) expõe que ela não procura concorrer com a agricultura rural (AR) ou peri-urbana (AP). Pelo contrário, articula-se a elas. Segundo o autor, a diferenciação está na interação que desde a AU faz-se com o eco-sistema urbano (local onde se desenvolve) e sua retribuição a ele.

Com esses elementos, fez-se uma revisão de literatura sistemática das produções acadêmicas desenvolvidas em Bogotá, e que articularam a agricultura urbana, vítimas do conflito, camponeses e o espaço urbano.

## APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa bibliográfica, também conhecida como pesquisa de fontes secundárias, “abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo [...] Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto” (MARCONI; LAKATOS, 2002, p. 71). Ela segue, no mínimo, oito fases: a) Escolha do tema, b) elaboração do plano de trabalho, c) identificação, d) localização, e) compilação, f) fichamento, g) análise e interpretação, e h) redação (MARCONI; LAKATOS, 2002; 2006).

Como o tema central de revisão foi o papel da agricultura urbana no processo de reterritorialização do espaço urbano feito por populações vítimas do conflito e camponeses em Bogotá, a estratégia de pesquisa misturou as palavras chaves em espanhol: Agricultura AND *huertas urbanas* AND Bogotá AND *Víctimas del conflicto*. Assim, Os critérios de inclusão e seleção de documentos na pesquisa em bases de dados foram:

- A. Publicação acadêmica: dissertação, tese, artigos de periódicos, capítulo de livro. etc.;
- B. Tempo de pesquisa: Entre 2009 e 2019;
- C. Língua: Principalmente em espanhol, mas aceitaram-se resultados em línguas português ou inglês;



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

D. Bases de dados: Google Acadêmico, Redalyc, Portal de Periódicos Capes/MEC, *Biblioteca Universidad Nacional de Colombia*, Scielo e Directory of Open Access Journals (Doaj)

Observou-se que as bases de dados de Portal de Periódicos Capes/MEC, *Biblioteca Universidad Nacional de Colombia*, Scielo e Doaj não ofereceram resultados relevantes à busca pelo qual foram excluídas. O Google Acadêmico teve 179 achados, e Redalyc 85. Após a leitura de títulos e sumários, escolheram-se 12 achados de Google Acadêmico e 2 de Redalyc, que relacionaram efetivamente ao menos três das palavras chaves usadas na estratégia de pesquisa.

Depois da identificação e seleção dos documentos foram classificadas e analisadas as informações dos trabalhos acadêmicos numa matriz, identificando: (I) Referência; (II) tema central; (III) descrição do objeto de pesquisa; (IV) metodologia e instrumentos metodológicos, (V) principais resultados. Uma sexta (VI) coluna foi habilitada seguindo as recomendações de Randolph (2009), quem assegura que a revisão deve responder a um problema ou a uma questão central. Esse foi: Qual o papel da agricultura urbana em Bogotá no processo de reterritorialização do espaço urbano feito por vítimas do conflito armado e os camponeses?

## DESCRIÇÃO DOS ACHADOS

Os documentos encontrados foram artigos de revistas acadêmicas (3), capítulos de livros (2), e dissertações de mestrado (9). Ao rever as áreas de conhecimento, percebeu-se que as pós-graduações em Ciências Ambientais são as que têm maior pesquisa relacionada com a temática deste trabalho (42,8 %), depois estão às de Ciências Políticas (21 %) e Ciências Sociais e Humanas (21 %); outras áreas desenvolveram as restantes (15, 2 %).

Das 14 pesquisas revisadas, cinco expressaram ser estudos de caso, três foram qualitativas, e outras três têm metodologias mistas (enfoques qualitativos e quantitativos). Os restantes afirmaram ser revisão documentária (1), mapeamento coletivo (1) e ação participação (1).

É necessário indicar que nove estudos tiveram como cenário da pesquisa zonas de periferia de Bogotá, onde se localiza a população de mais baixa renda; quatro dos estudos analisaram aspectos da agricultura urbana em toda Bogotá, e só uma foi desenvolvida num bairro do centro da cidade onde mora população de classes média e alta. Na figura 1 apresenta-se a distribuição dos locais das pesquisas que tiveram como cenários bairros específicos.



OBSERVADR



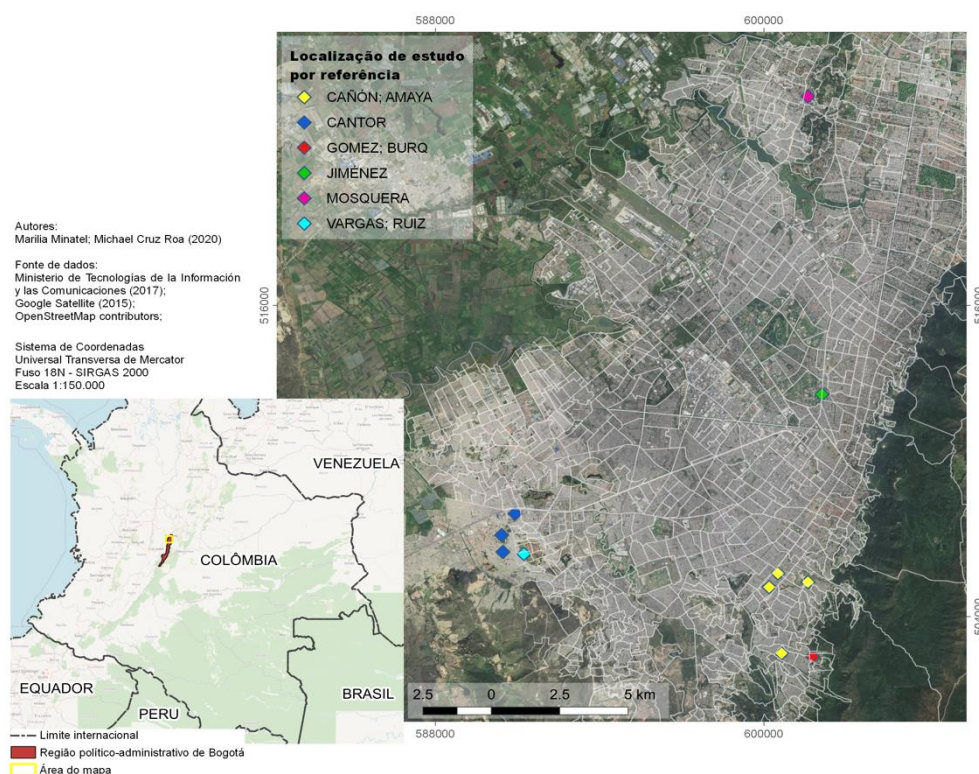


Figura1. Locais de pesquisas sobre agricultura urbana em Bogotá

Fonte: Elaboração própria

## Reterritorialização na periferia da zona sul

A revisão de literatura feita para a cidade de Bogotá permite inferir que a agricultura urbana tem relação direta com as populações camponesas que migraram à cidade para melhorar suas condições de vida desde metade do século XX, e tem extrema importância para aquelas famílias vítimas do conflito armado que chegaram de zonas rurais para morar aí nas últimas décadas. Mas sua expressão em hortas urbanas é variada, assim como seu impacto socioeconômico, dependendo dos casos estudados nos diferentes bairros da cidade.

Na descrição dos cenários ou regiões pesquisadas, achou-se que 4 dos 14 estudos tiveram como área de estudo os bairros do distrito<sup>3</sup> de *Ciudad Bolívar* (CANTOR, 2009; VARGAS; RUIZ, 2015; MALDONADO, 2016; CAQUIMBO; CEBALLOS; LÓPEZ, 2017). Esta zona de Bogotá está localizada no limite sul e sua formação foi historicamente influenciada pela massiva chegada de camponeses e vítimas da violência armada interna. Também, a essa zona foi expulsa a população que já morava na capital, pelos processos de desenvolvimento econômico. Por isso falar de *Ciudad Bolívar* é abordar grande parte da periferia de Bogotá. Em 2017, nesse distrito viviam 733.850 pessoas (ALCALDÍA DE BOGOTÁ, 2017).





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Esta região também faz fronteira com o município de Soacha, cuja formação é similar à de *Ciudad Bolívar*, onde também mora uma população de baixa renda. Cantor (2009) pesquisou a incidência da agricultura urbana e as percepções ao redor desta atividade por parte de 20 moradores do distrito *Ciudad Bolívar* (Bogotá) e dos bairros *Altos de Cazucá* e *Ciudadela Sucre*, no município de Soacha.

A pesquisa qualitativa usou entrevistas semi-estruturadas e coleta de relatos orais para identificar essas percepções. Cantor (2009, p. 32) assinala que “9 de estas personas son víctimas de la violencia en el campo y 11 habitaron en algún momento una zona rural”, e nos resultados assegurou que os participantes da pesquisa reconheceram que no campo existem relações de solidariedade. “Los vecinos se conocen, se colaboran y hay generosidad, hay préstamo de jornales, intercambio de productos, apoyos frente a problemas de salud” (ibid. p. 68).

Além disso, explica que nos relatos, os entrevistados relacionaram seus lugares de origem com três termos: tranquilidade, segurança alimentar e autonomia. No caso da população deslocada, 6 dos 9 participantes indicaram que passaram de um bairro a outro antes de pensar em fazer agricultura urbana, pelo qual a pesquisadora relacionou as hortas urbanas com o significado de “ter estabilidade” para os entrevistados (ibid. p. 70). Outros resultados afirmam que: 1) parte da renda de metade dos agricultores vem da venda dos produtos da suas hortas; 2) para a população deslocada, a AU tem um valor simbólico; ajuda a criar redes sociais, a manter viva a identidade camponesa e a resistir a hostilidade da vida urbana.

Vargas e Ruiz (2015) também fizeram uma pesquisa no distrito de *Ciudad Bolívar*, mas descreveram a resiliência social e as economias alternativas presentes na rede de hortas do bairro *Altos de la Estancia*, através de um estudo de caso. As pesquisadoras acompanharam durante cinco meses o desenho participativo da rede, e com observação participativa e entrevistas semi-estruturadas identificaram moradores interessados em praticar ou fortalecer a agricultura urbana.

Durante o século XX *Altos de la Estancia* sofreu um processo intenso de desmatamento e extração de minérios, bem como uma urbanização caótica por parte da população rural do país, que fugia da violência interna, o que se deu em duas fases: a primeira na década de 1940, e a segunda, nos anos 1990. Esses fatores geraram um alto risco sócio-ambiental para o bairro e para a população (VARGAS e RUIZ, 2015).

Tendo em vista essas condições, o terreno de *Altos de la Estancia* é seco para semear, mas lá conseguiu-se articular uma rede de 10 hortas urbanas, que produzem frutas, vegetais e hortaliças, que são para autoconsumo e para mercados solidários (ibid. p. 67). Destas, 5 foram criadas por gestão da comunidade; 2 estavam em funcionamento há mais de 6 anos antes da data da pesquisa; e as 3 restantes foram desenvolvidas com auxílio do *Jardín Botánico de Bogotá*, entidade do governo da cidade que promove e apoia a formação de hortas.

Nos resultados, as pesquisadoras assinalaram que parte da população da rede foi vítima do conflito ou integrou algum grupo armado. Por questões de segurança da população não abordaram com profundidade esse tema com os entrevistados (VARGAS e RUIZ, 2015, p. 78). Além disso, explicaram que apesar das diferenças culturais e as especificidades históricas da ocupação do bairro, através da rede de hortas urbanas a comunidade conseguiu organizar-se, e



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

fazer autogestão (organizando a sua produção e articulando-se para vender diretamente em mercados), pelo qual destacaram que a AU converteu-se numa forma de empreendedorismo comunitário para o desenvolvimento local (ibid, p. 83).

## Hortas e a região sudeste de Bogotá

Por outro lado, na região sudeste da capital (distrito *San Cristóbal*), Gomez-Lee e Burq (2018) realizaram uma pesquisa no bairro *Ciudadela Santa Rosa*, onde chegaram nos anos 1990 pessoas vítimas do conflito armado, mas também ex-integrantes de guerrilhas e grupos paramilitares, por meio de um programa de reinserção à vida civil do governo nacional. Segundo os pesquisadores lá se construíram casas para 300 famílias, mas o projeto foi executado com irregularidades, gerando habitações com problemas estruturais, pelo qual, várias das casas entregues a essa população tiveram que ser evacuadas. Nos anos 2000, uma média de 180 famílias da região do pacífico da Colômbia (oeste do país) chegaram deslocadas ao bairro; ocuparam as antigas casas abandonadas o que gerou um conflito com a vizinhança que já morava no bairro.

A pesquisa centrou-se em estudar a capacidade de agência e mobilização da organização solidária internacional *Proyectar sin fronteras* (PSF), para promover na comunidade a autogestão de soluções que permitiram melhorar as suas condições de vida (GOMEZ-LEE; BURQ, 2018, p. 217). As hortas urbanas nesse projeto específico foram projetadas para ajudar a melhorar a segurança alimentar. Neste caso, a agricultura urbana não foi um espaço para tecer vínculos sociais e redes entre a vizinhança, pelo conflito territorial anteriormente descrito, mas sim a promoção das hortas no bairro Gomez-Lee e Burq (2018).

Os pesquisadores descreveram que os agricultores e agricultoras não tinham um senso de pertencimento com o bairro Santa Rosa. Eles continuavam identificando-se com os locais onde nasceram ou viviam, principalmente zonas rurais (GOMEZ-LEE; BURQ, 2018, p. 232). Entre 2012 e até o ano da pesquisa, o projeto da organização *Proyectar sin fronteras* tinha conseguido que 50 famílias instalassem uma horta em sua casa, e mais de 1.000 pessoas foram capacitadas. Mas pela mobilidade constante das famílias que saíam do bairro e outras que chegavam nele, umas 35 hortas funcionaram na média, no desenvolvimento da pesquisa.

Cañón e Amaya (2016) usaram um enfoque misto de pesquisa para analisar o uso de recursos naturais (uso de solo, água, local de cultivo, etc.) em 10 experiências de agricultura urbana, localizadas em quatro setores do distrito de *San Cristóbal*. Os moradores dos bairros que participaram neste estudo já tinham experiência de mais de 5 anos cultivando em hortas na cidade porque alguns deles vinham do campo, e contavam com capacitações por parte do governo local (CAÑÓN; AMAYA, 2016, p. 19).

Esse último elemento é importante, dado que os pesquisadores destacam o encontro de conhecimentos tradicionais ou empíricos, que os agricultores adquiriram nas zonas rurais e mobilizaram para os espaços urbanos, com os conhecimentos técnicos ensinados por entidades como o *Jardín Botánico de Bogotá*. Nos relatos dos participantes da pesquisa, uma das agricultoras referiu que “hubo intercambio de saberes porque ellos (*técnicos del Jardín Botánico*) traían una tecnología, nosotros hacemos otra porque nosotros los campesinos tenemos muchos saberes” (ibid, p. 29).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Segundo os resultados da pesquisa, 9 dos 10 agricultores usaram adubo orgânico, e os alimentos gerados foram principalmente para autoconsumo. Só uma experiência conseguiu produzir alimentos com excedentes destinados para a venda em mercados locais. Finalmente, os pesquisadores assinalaram que na agricultura urbana encontrou-se um processo de troca de saberes e de trabalho colaborativo e comunitário, pois a AU precisa de boa vontade e atitude para transcender o trabalho do espaço privado, “a un ejercicio colaborativo y comunitário” (CAÑÓN; AMAYA, 2016, p. 29-30).

## Olhar no oeste da capital

A pesquisa feita por Mosquera (2009) no distrito de Suba (oeste de Bogotá) trabalhou com seis organizações ou grupos dedicados à agricultura urbana, que reúnem 116 pessoas, principalmente de origem camponesa. O trabalho foi feito 5 anos após o governo local criar um projeto para a promoção da agricultura urbana em Bogotá (ano 2004), mas o pesquisador esclarece que a AU desenvolvida pelos cidadãos antecedeu esse projeto governamental.

A investigação reconheceu que as hortas urbanas ajudaram a tecer redes de apoio e vizinhança entre os cidadãos que migraram à cidade, dado que segundo entrevistas feitas a esses atores sociais, no campo, as relações são baseadas na solidariedade, e na cidade esse vínculo se quebrou.

## O cultivo urbano em Bogotá

Rodríguez (2017) realizou uma das pesquisas mais completas, dado que seu estudo foi feito em 17 dos 20 distritos de Bogotá, e trabalhou com 96 agricultores urbanos. Também fez 25 entrevistas semi-estruturadas para aprofundar a informação, incluindo vítimas do conflito, camponeses e cidadãos dedicados ao cultivo em Bogotá. A pesquisa concluiu que através da AU essas populações mantêm conexão com a identidade camponesa e com seu passado e permitem criar vínculos solidários com outros agricultores na cidade (p. 140).

A pesquisa dividiu os resultados através de uma análise de correspondências múltiplas (ACM), com o qual relacionou a população entre estratos (grupo sócio-econômico) 1 e 2, que são de baixa renda, e os de estrato 3 e 4 (renda média). Para tais casos, na percepção dos agricultores, semear na cidade permite reconstruir as relações quebradas pelos processos de migração forçada (87 por cento do primeiro grupo e 89 por cento do segundo grupo). Além disso, as conclusões do estudo mostram que 80 por cento das pessoas que cultivam na cidade são mulheres (RODRÍGUEZ, 2017, p. 46).

Por sua vez, a pesquisa de Torres (2018) com vítimas do conflito armado usou um enfoque misto, para analisar se a agricultura urbana poderia servir de sustento para esse grupo, propondo o cultivo do fruto lulo<sup>4</sup> na cidade. Primeiro, começou com um diagnóstico da população, através de questionários quantitativos com uma amostra de 103 pessoas. Com isso, evidenciou que só 18 % das pessoas realizava agricultura urbana em Bogotá e 50 % não cultivava por falta de apoio governamental ou por espaço no local de moradia.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Na segunda parte da pesquisa, avaliou-se a importância que tem a AU na melhora da qualidade de vida da população vítima do conflito armado. A principal conclusão é que o cultivo na cidade pode ser de grande importância no restabelecimento de direitos para esse grupo de cidadãos, no fortalecimento de vínculos sociais e de recuperação de memória. No final elabora uma proposta de cultivo de lulo.

## AU, segurança e soberania alimentar

Sobre os estudos que enfocaram-se no tema da segurança e a soberania alimentar vale a pena destacar o feito por Campos (2015), quem abordou o movimento *La Via Campesina*, que organiza os mercados de camponeses na cidade, e o *Grupo Semilla*, que defende a produção de sementes crioulas e nativas. A abordagem se fez desde a teoria do empoderamento de atores sociais, e na pesquisa qualitativa fez entrevistas a líderes dos dois grupos, assim como uma revisão de bibliografia.

Entre os resultados destacou a diferença entre os termos segurança alimentar, que é promovido como política neoliberal, e o de soberania alimentar, que surgiu desde os movimentos de camponeses, na sua luta pela autonomia na sua atividade (CAMPOS, 2015, p. 53). Reconheceu que através da valoração de sementes nativas e da organização de mercados sem intermediários “se refuerza la identidad y se ve condensado en el concepto de soberanía alimentaria y les permite ser conscientes y valorar su riqueza cultural” (ibid., p. 53).

Na sua vez, Mosquera (2017) reviu os três planos de desenvolvimento de Bogotá, que direcionam as ações do governo da prefeitura, e que são modificados a cada quatro anos. A revisão documental abrangeu o período 2004-2015, anos em que os governos de esquerda ganharam as eleições. A análise da informação foi feita por meio da análise do discurso e a pesquisa trabalhou com as categorias *seguridad y soberanía alimentar*, que dialoga com a fome e a desnutrição.

Mosquera (2017) indicou que os planos de desenvolvimento apresentam vontade política para a redução da fome e a desnutrição, garantindo o direito à alimentação. Mas eles estão vinculados ao conceito de segurança alimentar (garantir alimentação) mas não à soberania alimentar, conceito que é impulsionado desde movimentos sociais e que fala de acesso à terra, espaços de cultivo, água, alimentação sem agroquímicos, uso e recuperação de sementes crioulas, entre outros.

Revedo os três planos de governo, destacou que desde 2004 se institucionalizou o programa de promoção da agricultura urbana e periurbana, para fomentar os cultivos e garantir a segurança alimentar. Ainda que é um avanço e a essência do projeto tem-se mantido até hoje, não tem envolvido na discussão outros atores sócias, nem tem uma proposta diferencial para camponeses e vítimas do conflito armado que migraram à cidade, dado que reúne toda a população beneficiária sob a categoria de ‘cidadão sujeito de direitos’.

Por último, só uma das pesquisas revisadas foi feita no centro da cidade. Jimenez (2016) tomou como referência o distrito de Teusaquillo, onde moram pessoas com meia e alta renda e estudou, através da observação participante, o caso do coletivo *ECO sembrando barrio*, uma experiência



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

cidadã que trabalha desde a educação ambiental para o resgate de saberes ancestrais e o uso de sementes nativas na agricultura urbana. Hoje conformam este grupo 10 pessoas. Também fazem oficinas em escolas da cidade para a criação de hortas orgânicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a informação anterior é possível inferir que as pesquisas sobre agricultura urbana (AU) feitas em Bogotá abordaram três temas principais: 1) perguntam por sua estrutura simbólica, pelo impacto social da AU ou pelo empoderamento civil ao redor da AU (VARGAS; RUIZ, 2015; MOSQUERA, 2009; GÓMEZ-LEE; BURQ, 2018; RODRÍGUEZ, 2017); 2) descrevem qual o manejo de recursos naturais, o direito à cidade, ou a articulação da AU com a sustentabilidade (TORRES, 2018; MALDONADO, 2016; CANTOR, 2009; RAMÍREZ, 2016; CAÑÓN; MAYA, 2016); e 3) analisaram as categorias de soberania e segurança alimentar a partir das hortas e dos agricultores urbanos (JIMÉNEZ, 2016; CAMPOS, 2015; MOSQUERA, 2017).

Nelas, fez-se evidente a mediação feita pela AU no processo de mobilidade espacial rural-urbana entre as diferentes populações incluídas nas pesquisas, dado que 9 dos 14 trabalhos foram feitos em zonas onde mora população de baixa e média renda, principalmente zonas de periferia, enquanto outros 4 abordaram a cidade em geral, mas incluindo as zonas periféricas. Isso porque nesses setores da cidade se localizaram a maior parte das populações que viveram uma mobilidade espacial.

A AU, através das hortas urbanas, possibilita o encontro entre pessoas, a articulação de vínculos sociais, o tecido de redes, e o resgate de memórias, narrativas e saberes das comunidades, segundo os trabalhos de Rodríguez (2017) e Mosquera (2009). Também, vale a pena lembrar a relação das hortas com o senso de “ter estabilidade” atribuído na pesquisa de Cantor (2009) pelos agricultores urbanos, logo de ter vivido vários deslocamentos internos em Bogotá, e ter encontrado finalmente espaços para semear. Ali, a mediação da AU na formação de redes sociais, e a manutenção da identidade camponesa fala sobre o processo de reterritorialização no urbano, feito pela população.

A maior parte das pesquisas incluiu populações vítimas do conflito armado que migraram a Bogotá, ou camponeses que também agenciaram a sua mobilidade espacial rural-urbana, vivendo processos de desterritorialização-reterritorialização descritos por Haesbaert (2008). Esses processos não significam uma ruptura com as suas raízes rurais; pelo contrário, é evidente a multiterritorialidade descrita nas pesquisas feitas em Bogotá, onde ainda há lembranças e identificação com os locais de nascimento (GÓMEZ-LEE; BURQ, 2018).

Os processos de mobilidade espacial (nesse caso a rural-urbana) não significam só o deslocamento de populações. Segundo Haesbaert (2006) incluem também o fluxo de memórias, representações, costumes, vínculos, que circulam e mantêm-se no processo de desterritorialização-reterritorialização múltipla através dos territórios-rede que são construídos.

A revisão bibliográfica feita sobre produções acadêmicas desenvolvidas em Bogotá ressalta quão importante é a prática da agricultura urbana, sobre tudo em zonas de periferia, onde o encontro



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

de pessoas de diferentes territórios ao redor das hortas permitem a organização comunitária, a soberania alimentar e o resgate de memórias na multiterritorialidade.

## REFERÊNCIAS

ALCALDÍA DE BOGOTÁ. **Ciudad Bolívar**. 2017. Disponível em: <<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/localidades/ciudad-bolivar>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BUSHNELL, David. **Colombia, una nación a pesar de sí misma**. Bogotá: Editorial Planeta. 1996.

CANTOR, Kelly. **Agricultura urbana sostenibilidad y medios de vida experiencias en Ciudad Bolívar, Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre**. 2009. 118 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desarrollo Rural, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2009.

CAMPOS, Carolina. **Empoderamiento campesino y soberanía alimentaria en Colombia: la defensa de las semillas y los mercados campesinos**, 2015. 59 f. Dissertação (Mestrado) – Universidad de Leiden, 2015.

CAÑÓN, Luis; AMAYA, Gloria. **Uso de los recursos naturales en los espacios destinados para la agricultura urbana en la localidad de San Cristóbal de la ciudad de Bogotá D.C.** 49f. Dissertação (Mestrado) – Universidad de Manizales. 2016.

CAQUIMBO, Sandra.; CEBALLOS, Olga; LÓPEZ, Cecilia. Espacio público, periferia urbana y derecho a la ciudad. Intervención Parque Caracolí, Ciudad Bolívar. **Revista Invi**. Santiago de Chile, Vol. 32 (89), p. 113-143. Mayo, 2017.

GÓMEZ-LEE, Martha.; BURQ, Louise. Santa Rosa siembra un sistema alimentario sano y sostenible en Bogotá. In: NAIL, S. **Alimentar las ciudades**. Territorios, actores, relaciones. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018. P. 211-249

HAESBAERT, Rogerio. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. In: HEIDRICH, A. L. et al. (Orgs). **A emergência da multiterritorialidade: a resignificação da relação do humano com o espaço**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p. 19-36B. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>.

\_\_\_\_\_. **O Mito da Desterritorialização: do “Fim dos Territórios” à Multiterritorialidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

JIMÉNEZ, Nathaly. La Nueva Independencia: De la Huerta Urbana a la Autonomía Alimentaria. In: COTTYN, H. et. al. (Orgs.). **Las Luchas Sociales por la Tierra en América Latina: Un Análisis Histórico, Comparativo y Global**. 1. ed. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2016. p. 135-140.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

MALDONADO, Néstor. **Estudio de los reasentamientos de Ciudad Bolívar (Bogotá) y la problemática de la aplicación del Decreto 255 de 2013**. 2016. 53f. Dissertação (Mestrado) – Universidad Internacional de La Rioja. La Rioja, 2016.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. Planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOSQUERA, Edna. **Seguridad y Soberanía Alimentaria en Bogotá D.C. (2004-2015)**. 2017. 140f. Dissertação (Mestrado) – Universidad Externado de Colombia. 2017.

MOSQUERA, Jackson. **Efectos Socioeconómicos Y Ambientales De La Agricultura Urbana Caso: Unidades De Planeamiento Zonal (Upzs) De Rincón Y Tibabuyes, Localidad De Suba, Bogotá, D.C.** 2009. 151 f. Dissertação (Mestrado) – Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2009.

MOUGEOT, Luc. **Urban Agriculture: Definition, Presence, Potentials and Risks, and Policy Challenges**. Ottawa: International Development Research Centre (IDRC), 2000.

PINILLA, Karl. et al., Mapping the Agrobiodiversity in Bogotá – The Platform Mapeo Agroecobogotá. **Int. J. of Design & Nature and Ecodynamics**. Vol. 13, No. 4 (2018). p. 407-414.

RAMÍREZ, Eimy. **Consideraciones para la Reconversión Productiva en el Paisaje Rural Altoandino. Unidad de Trabajo: Veredas Usme, Bogotá D.C. 2012-2016**. 170f. Dissertação (Mestrado) – Universidad Nacional de Colombia, 2016.

RANDOLPH, Justus. A Guide to Writing the Dissertation Literature Review. **Practical Assessment, Research & Evaluation**, vol. 14 (13). 2009. Disponível em: <https://scholarworks.umass.edu/pare/vol14/iss1/13/>. Acesso em: 19 jul. 2019.

RODRÍGUEZ, Diego. **Agricultura Urbana en Bogotá: aporte para el cambio cultural**. Instituto de Estudios Ambientales, 2017. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. 2017.

RUIZ, Nubia. **El desplazamiento forzado en el interior de Colombia: Caracterización Socio-demográfica y pautas de distribución territorial 2000-2004**. 2007. 381 f. Tese (Doutorado) – Universidad Autónoma de Barcelona. 2007.

SERJE, Margarita. **El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie**. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2011.

SMIT, Jac; RATTI, Annu; NASR, Joe. **Urban Agriculture: Food, Jobs and Sustainable Cities**. New York: United Nations Development Program (UNDP), 1996. (Publication Series for Habitat II).

TORRES, Diana. **Inclusión de la Agricultura Urbana Sostenible en Bogotá dentro del Posacuerdo Colombiano. Estudio de Caso: Ensayo de producción técnica de lulo a escala ur-**



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**ana.** 2018, 236f. Dissertação (Mestrado) – Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, 2018.

UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS. **Registro Único de Víctimas.** Colombia, 2019. Disponível em: <<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

VARGAS, Diana; RUIZ Juan Carlos. Resiliencia y organización comunitaria: el caso de la red de huertas en los Altos de la Estancia, en la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá. **Ciudad pazando**, 8 (2), 2015. p. 65 - 85.

---

<sup>1</sup> O presente artigo faz parte do projeto de pesquisa intitulado ‘A Experiência das Hortas Comunitárias e Familiares na Agricultura Urbana de Bogotá. Diálogo com o Brasil desde a Teoria da Reciprocidade’, desenvolvido no programa de pós-graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável, da Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral.

<sup>2</sup> Urban Agriculture “is an industry located within (intra-urban) or on the fringe (peri-urban) of a town, a city or a metropolis, which grows or raises, processes and distributes a diversity of food and non-food products, (re-)using largely human and material resources, products and services found in and around that urban area, and in turn supplying human and material resources, products and services largely to that urban area” (Smit et. al., 1996, p. 3)

<sup>3</sup> Para efeitos da tradução usou-se a palavra distrito. O nome em espanhol usado pelo governo local para a divisão interna da cidade é ‘localidad’. Os distritos Ciudad Bolívar e Usme estão localizados no sul da cidade; o distrito San Cristóbal, no sudeste; o distrito de Suba, no noroeste. Nessas zonas moram pessoas de baixa renda; população vítima do conflito; ex-integrantes de grupos de guerrilhas e paramilitares; população camponesa que migrou à cidade procurando melhor qualidade de vida, entre outros. Grande parte de seu território é periferia urbana.

<sup>4</sup> Fruta cítrica de alto consumo na Colômbia.



OBSERVADR







**ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS**

**A PROTEÇÃO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS FRENTE À SOCIEDADE DE RISCO**

**UNDERGROUND WATERS PROTECTION IN FRONT OF THE RISK SOCIETY**

Natacha Souza JOHN<sup>1</sup>, Silvio Cezar AREND<sup>2</sup>

**Resumo:** Este trabalho apresenta como tema central o estudo da proteção das águas subterrâneas frente à sociedade de risco. Assim, tem-se como objetivo demonstrar como o processo de modernização contribuiu para o surgimento da chamada sociedade de risco e os perigos que ela apresenta na contaminação das águas subterrâneas. Desse modo, utilizando o método indutivo de pesquisa pela natureza do estudo desenvolvido, por se adequar aos objetivos propostos e valendo-se da pesquisa bibliográfica como fonte para a formação argumentativa, constatou-se ser necessária a mudança nos padrões de comportamento adotados atualmente, tendo em vista a gama de interesses e conflitos que estão envolvidos na questão da contaminação das águas subterrâneas e também para prevenção dos riscos que oferecem para sociedade.

**Palavras-chave:** Sociedade de risco. Águas subterrâneas. Legislação ambiental.

**Abstract:** This work presents the study of the protection of groundwater against a risk society as its central theme. Thus, the objective is to demonstrate how the modernization process contributed to the emergence of the so-called risk society and the dangers it presents in the contamination of groundwater. Using the inductive research method due to the nature of the study developed, as it fits the proposed objectives and using bibliographic research as a source to form an argument, it was found that a change in the behavior patterns currently adopted is necessary, taking into account in view of the range of interests and conflicts that are involved in the issue of groundwater contamination and also to prevent the risks they offer to society.

**Keywords:** Risk society. Groundwater. Legislação ambiental.

## INTRODUÇÃO

A humanidade se desenvolve em um ritmo muito acelerado, no qual a visão estritamente econômica a respeito do crescimento de nossa sociedade faz com que os riscos decorrentes deste desenvolvimento sejam, muitas vezes, esquecidos. Desde uma operação individual, até as ações em massa, todos os acontecimentos presentes na sociedade pós-moderna acarretam em consequências globais e, junto a elas, a possibilidade de danos não previstos. São ameaças que incidirão, principalmente, no meio ambiente que nos cerca e, por consequência, contra a própria existência do homem na Terra.

<sup>1</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional. Mestre em Direito. Advogada. E-mail: [natachajohn@hotmail.com](mailto:natachajohn@hotmail.com).

<sup>2</sup> Economista. Mestre em Economia Rural e Doutorado em Economia. Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR). E-mail: [silvio@unisc.br](mailto:silvio@unisc.br).



OBSERVADR





Entre os recursos naturais em debate, a água<sup>1</sup> é um dos temas que mais tem se discutido atualmente, por ser atingida com frequência em sua qualidade e quantidade. A questão em pauta é tão preocupante que em 2003 a Organização das Nações Unidas (ONU), designou como o ano internacional das águas<sup>2</sup> e em pouco menos de um ano a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) estabeleceu a água como tema da Campanha da Fraternidade.

Assim, se torna fundamental a análise entre a relação do desenvolvimento da sociedade, expansão tecnológica os perigos por ela oferecidos, bem como os riscos que esta sociedade contemporânea oferece ao meio ambiente, mais especificamente em relação à questão das águas subterrâneas<sup>3</sup>.

Diante deste preocupante panorama, insurge um debate sobre o atual comportamento de risco da sociedade e as ameaças ambientais dele decorrente.

## 1 A SOCIEDADE DE RISCO

O desenvolvimento da sociedade industrial acabou gerando um cenário de grandes transformações econômicas, políticas e sociais impulsionando o avanço da ciência e da tecnologia. Todo o desenvolvimento que se consolidou através do capitalismo, trouxe consigo diversos problemas sociais que perduram até hoje, assim, tornou-se imperioso a busca por mecanismos capazes de frear ou mesmo minorar as ameaças e os riscos produzidos pela intervenção humana na natureza, barrando também o consumo excessivo de bens e a destruição do ambiente natural no qual estamos inseridos.

A sociedade de risco é caracterizada pela riqueza industrial que acaba gerando pelo seu desenvolvimento, assim como pelos riscos decorrentes deste avanço, que muitas vezes somente são percebidos a médio e longo prazo pela coletividade.

Em importante afirmação, Beck refere que a principal característica da sociedade de risco não está na diferença de classes sociais, mas sim na diferença de riscos, que são na verdade bastante “democráticos”.

Atualmente constata-se que se vivencia uma fase de grandes avanços tecnológicos e desdobramentos do conhecimento, mas ao mesmo tempo percebe-se que adentramos ao mundo das incertezas.

Contrariando as ideias dos filósofos iluministas e dos pensamentos da modernidade, em que se buscava alcançar a paz e a segurança para todos, hoje vivenciamos uma situação de exposição a riscos constantes, inclusive os de caráter socioambiental, ou seja, são ameaças que incidirão, principalmente, no meio ambiente<sup>4</sup> que nos cerca e, por consequência, contra a própria existência do homem na Terra.

Ulrich Beck, ao fazer uma abordagem percussora do conceito de sociedade de risco (Risikogesellschaft), acaba delineando uma comparação necessariamente existente entre a crise ecológica e o atual processo de globalização, as descobertas tecnológicas, o sujeito cada vez mais



OBSERVADR





particularizado e as políticas econômicas capitalistas que permeiam nosso meio.

Beck (2004, p. 39-40) ainda explica que os riscos não se esgotam em efeitos e danos já ocorridos. Neles, exprime-se um componente futuro e este se baseia em parte na extensão futura dos danos atualmente previsíveis e em parte numa perda geral de confiança ou num suposto “amplificador do risco”. Riscos tem a ver com antecipação, com destruições que não ocorreram ainda, todavia são iminentes e que já são reais hoje. Os riscos mostram um futuro que necessita ser evitado. Os riscos ainda se mostram simultaneamente reais e irreais. Assim, de um lado, muitas ameaças e destruições já são reais, como rios poluídos, destruição florestal, entre outros. De outro lado, a verdadeira força social do argumento do risco mora nas ameaças projetadas no futuro. Desse modo, o núcleo da consciência do risco não reside no presente, mas sim no futuro. Na sociedade de risco, portanto, o passado deixa de ter força determinante em relação ao presente.

O autor vai mais longe ao mencionar que devemos nos tornar ativos hoje para evitar e atenuar problemas ou crises do amanhã ou do depois do amanhã, para tomar precauções em relação a eles. Refere que no debate com o futuro nós temos que lidar com uma “variável projetada”, uma “causa projetada” da atuação (pessoal e política) presente, cuja importância e significado crescem em proporção direta à sua incalculabilidade e ao seu teor de ameaça e que concebemos para definir e organizar a nossa atuação presente.

Segundo Beck, isto pressupõe que os riscos sejam bem-sucedidos num processo de reconhecimento social. Riscos são inicialmente bens de rejeição. Assim, as situações de ameaça precisam romper o privilégio da tabuização que as cerca e “nascer cientificamente”. Isto ocorre sob a forma de um “efeito colateral latente” que admite e legitima a realidade da ameaça, ou seja, equivale a uma espécie de licença, a um destino natural civilizatório, que ao mesmo tempo reconhece, distribui seletivamente e justifica efeitos a serem evitados.

Na verdade, trata-se de um momento histórico posterior à modernidade industrial, agora denominada sociedade reflexiva, na qual não mais se podem prever as ameaças concomitantes ao desenvolvimento do homem, de tal modo que a utilização dos recursos naturais excede a capacidade de regeneração ou substituição por outras fontes alternativas (BECK, 1998, p. 199201).

Além disso, a forma como vem ocorrendo o desenvolvimento tecnológico acaba provocando grandes problemas ambientais, pois a grande produção e o consumo exagerado causam um crescente esgotamento das fontes naturais. Neste seguimento, importante salientar conforme expressou Jonas (2006, p. 67):

a promessa da tecnologia moderna se converteu em ameaça, ou esta se associou àquela de forma indissolúvel. [...] Concebida para a felicidade humana, a submissão da natureza, na sobre medida de seu sucesso, que agora se estende à própria natureza do homem, conduziu ao maior desafio já posto ao ser humano pela sua própria ação.

Assim, acabamos por originar os denominados passivos ambientais, sendo a poluição das águas subterrâneas um dos resultados do modelo produtivo deste desenvolvimento adotado pela sociedade, colocando em risco a saúde de toda coletividade.



OBSERVADR





Conforme refere Giddens<sup>5</sup> estamos vivendo um momento de desorientação que a sociedade não consegue conviver com certas situações e acaba ocorrendo uma falta de controle. De acordo com Beck (1998), estamos vivendo uma rescisão da sociedade industrial clássica, com o declínio de suas instituições, presenciando o surgimento de uma sociedade complexa, marcada predominantemente pelos riscos, incertezas e constantes transformações, dominando os sentimentos de dúvida e insegurança quanto aos próximos passos da humanidade.

Diante das considerações referidas, emergem questionamentos acerca do modelo de desenvolvimento adotado, pois apesar dos grandes avanços tecnológicos, existe o adensamento dos problemas socioambientais em uma grande dimensão, expondo a sociedade a riscos e perigos constantes.

Neste panorama de falta de apreço dos limites naturais do planeta em prol do crescimento econômico, insere-se a importância da gestão dos recursos naturais e quais suas implicações no manejo dos riscos que os ameaçam.

## 2 AS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS

A água possui um valor suntuoso, além de ser imprescindível à vida humana, também é importante para o desenvolvimento econômico, consistindo fator determinante nos ciclos da natureza para garantir a manutenção dos ecossistemas.

Embora seja do conhecimento de todos que a maior parte da superfície da Terra é coberta por água, a quantidade de água doce é de 2,5% e apenas 1% está disponível para consumo, sendo uma parcela muito pequena da disponibilidade total (CAPOBIANCO, 2012).

Segundo os padrões internacionais, podemos considerar que a água é insuficiente quando a quantidade anual disponível é menos de 1000 metros cúbicos de água por habitante. Entretanto, tal situação somente é visualizada em lugares como o Oriente Médio e o norte da África, sendo que nos demais lugares a “falta da água”, ocorre devido à sua qualidade e ao seu modelo de utilização (NOGUEIRA, 1999).

Ainda vale ressaltar que, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), ocorrem anualmente 5 milhões de mortes por falta de higiene ou pela má qualidade da água e cerca de um quinto da humanidade não dispõe de água potável para o consumo. E ainda, de acordo com Organização das Nações Unidas (ONU), 90% da água utilizada nos países em desenvolvimento retornam para natureza sem qualquer tratamento.

O Brasil apresenta um grande potencial hídrico, contudo sua distribuição é de forma muito desigual. Ao passo que a região Norte apresenta 70%, a região Centro-Oeste apresenta 15%, região Sul e Sudeste 12% e a região Nordeste apresenta somente 3% de disponibilidade (BORSOI e TORRES, 1997).

Ainda em relação à distribuição hídrica no Brasil, profissionais especializados na área garantem



OBSERVADR





que mesmo nas áreas menos favorecidas conseguem satisfazer suas necessidades básicas<sup>6</sup>. Assim assevera Rebouças (1997, p. 62):

Em verdade, da abundância de água doce disponível na Terra, uma parcela muito pequena se encontra na forma de rios e lagos, sendo que o restante é na forma de águas subterrâneas. Estima-se que o percentual de água disponível na superfície é de 1,2% e o restante, cerca de 98% apresenta-se na forma subterrânea.

Graf (2003) aponta que em muitos países as águas subterrâneas representam a única forma de abastecimento, como é caso da Arábia Saudita, Dinamarca e Malta. Borsoi e Torres (1997) informam que em países como Bélgica, França, Hungria, Itália, Suíça entre outros cerca de 70% do abastecimento ocorre através das águas subterrâneas.

No que refere à utilização das águas subterrâneas, observa-se ser claramente mais proveitoso para o ser humano, uma vez que é de melhor qualidade e obtida com um valor inferior ao da água tratada. O aumento da poluição e o imperativo de implementação de saneamento básico fazem com que os custos para tornar a água adequada para o consumo sejam cada vez mais elevados. Assim, muitas pessoas têm investido em perfuração de poços artesianos domésticos.

Verifica-se que a utilização das águas subterrâneas no Brasil ainda ocorre de forma modesta, uma vez que grande parte se destina ao abastecimento de indústrias. Contudo, com o passar dos anos vem se constatando o uso de águas subterrâneas para o abastecimento público.

No entanto, este cenário causa apreensão, haja vista que existe o risco de contaminação dos aquíferos, pois o resultado da utilização em grande proporção é desconhecido, sendo que não existe um controle ativo da contaminação das águas superficiais.

Deste modo, percebemos que devemos agir com cautela, aplicando o princípio da precaução, consoante o qual “as pessoas e o seu meio ambiente devem ter em seu favor o benefício da dúvida quando haja incerteza sobre se uma dada ação os vai prejudicar” (SILVA, 2003, p. 710).

Freitas (2001, p. 56) diz que, se por um lado as águas subterrâneas estão mais protegidas da poluição que os corpos d’água superficiais, por outro lado depois de poluídas, demoram milhares de anos para retornarem ao normal. Já no que se refere aos rios e lagos em 15 ou 20 dias, se renovam.

Visível, no caso em tela que se deve cada vez mais investir em prevenção e proteção dos aquíferos, sendo imprescindível uma política mundial da água, que vise ao gerenciamento em conjunto de referido recurso ambiental.

Neste sentido expõe Viegas (2008, p. 47) ao dizer que:

Na esfera prática, uma das medidas a serem tomadas em relação à problemática da água é adoção de uma política mundial da água, que importe em um gerenciamento apropriado desse recurso ambiental. Tal medida vem sendo realçada pela comunidade ligada ao assunto em diversos eventos. Com efeito, a Terra constitui-se em uma grande porção de área separada politicamente em territórios independentes, mas interligados quando se



trata de questões envolvendo a degradação ambiental, que repercute sem respeitar fronteiras. Assim, ocorre, por exemplo, quando um rio transpõe mais de um Estado, a tal ponto que a poluição gerada mais próximo à sua nascente alcançará a foz, que não raro se situa em país diverso daquele que causou a degradação ambiental.

Além do mais, o entendimento majoritário no que diz respeito a águas subterrâneas é de servir como fonte reserva, ou melhor, de recurso “alternativo”<sup>7</sup>, que somente seria usada quando a água superficial não estivesse mais acessível para consumo ou ainda nas regiões que desprovidas de água acima do solo.

Importante consideração acerca das águas subterrâneas assevera no seguinte fato:

Ela é fonte fundamental de suprimento da umidade do solo que dá suporte ao desenvolvimento da cobertura vegetal-natural ou cultivada. Além disso, ela é fonte primordial de regularização dos fluxos dos rios durante os períodos de estiagem, e de abastecimento em geral, à medida que é extraída de forma adequada por meio de poços, fontes ou nascentes e outras formas de captação (REBOUÇAS, 1997, p. 88).

Por fim, também precisamos atentar para a questão das águas subterrâneas, uma vez que contamos com o mais vasto reservatório de água doce do mundo, o Aquífero Guarani, que se estende, além do Brasil, pelo Uruguai, Paraguai e Argentina.

### **3 A PROBLEMÁTICA DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS NA SOCIEDADE DE RISCO E A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA**

Inúmeras são as causas que levaram a sociedade ao estágio atual de crise, entretanto o homem não conseguiu tirar os ensinamentos suficientes, continuando a atuar de forma irresponsável em relação à utilização dos recursos hídricos superficiais, bem como na questão dos recursos hídricos subterrâneos<sup>8</sup>.

A gestão das águas subterrâneas enfrenta o desafio de resguardar um bem oculto, envolvendo dois recursos da natureza: água e solo. A dificuldade aumenta, uma vez que as águas subterrâneas dependem da ciência para revelar os perigos e ameaças, tais que não podem ser observados pelos leigos.

Os riscos de dano ambiental podem ter diversas origens, podendo se asseverar um caráter multidimensional, entretanto acaba causando uma dificuldade na previsibilidade do risco. Na questão em tela, mais precisamente somente conseguimos perceber o dano através de procedimentos técnicos.

A relação de dependência com a ciência para conseguir constatar se houve ou não algum tipo de dano é umas das principais dificuldades apresentadas, uma vez que o controle das águas subterrâneas é pequeno e sua dinâmica ainda é muito pouco conhecida.

Outro fator relevante que merece ser destacado é a falta de conhecimento e informação por parte da sociedade, o que acaba excluindo a população sobre qualquer dinâmica em que se trata de águas



subterrâneas.

Cada sociedade mantém “uma relação com riscos”, uma forma característica de enfrentá-los, que transparece em um plano cultural. Essa relação de riscos muda conforme as épocas e os lugares (BECK, 1998).

O direito não poderia ficar impassível à questão dos problemas ambientais, sendo um dos principais instrumentos para constituir a vida em sociedade e para tutela das condições fundamentais e o seu livre desenvolvimento (CUNHA, 2004).

As leis ambientais existentes não conseguem controlar os riscos da sociedade atual e, conseqüentemente, as que surgem posteriormente, espelham-se e perpetuam, por querer ou involuntariamente, em um sistema que já arruinado, propondo uma falsa normalidade (FERREIRA, 2004).

Atualmente vive-se uma conjuntura social que não se consegue mais dimensionar os riscos ao qual estamos expostos, tanto na economia, política e sociedade, pois cada vez mais se encontram fora do alcance das instituições estabelecidas para o controle e supervisão.

Nossa Constituição Federal<sup>9</sup>, por sua vez, concebeu o caráter de direito e dever fundamental de todos à preservação de um meio ecologicamente equilibrado<sup>10</sup>, assim, impõe tanto ao Poder Público como à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo para as presentes e futuras gerações. Observa-se ainda ser o nosso sistema jurídico ambiental constituído por vasta legislação protetiva do ambiente, incluindo as águas.

No entanto, a explícita degradação que o homem vem causando à natureza e sua inércia sobre a real existência de uma sociedade de risco demonstra que as normas ambientais vigentes, embora modernas, carecem de real eficácia, tanto jurídica quanto social. Em uma época em que as indetermináveis conseqüências da evolução tecnológica e do desenvolvimento representam concretas ameaças à sociedade, tal constatação toma graus assustadores e preocupantes. Nas palavras de Prigogine (1996, p. 14), “assistimos ao surgimento de uma ciência que não mais se limita a situações simplificadas, idealizadas, mas nos põe diante da complexidade do mundo real”.

Mesmo assim, a legislação possui grande importância como mecanismo de acesso ao recurso, como também o consumo e a repartição dos benefícios e custos. Entretanto, vale ressaltar que de nada adianta uma edição desenfreada de leis, especificamente no caso em tela sobre águas subterrâneas, se sua eficácia ainda é muito remota e distante.

Diante do cenário atual, o que se percebe é que a legislação sobre águas subterrâneas seja ela federal, estadual ou municipal, se tornou muito pouco operacional, cabendo à sociedade exigir o seu cumprimento através dos mecanismos legais existentes.

No entanto, para que tais medidas sejam adotadas pela sociedade é necessária a implementação de políticas públicas para garantir a sustentabilidade dos aquíferos para a atual e futuras gerações, assim como prescreve o artigo 225 da Carta Maior. Ainda neste sentido, importante ressaltar a



contribuição da Lei nº 9.433/97, que estabeleceu literalmente que “a água é um recurso natural limitado”. Graf (2003, p. 52-53) elucida que “em 08.01.1997 foi editada a Lei 9.433, que institui uma política nacional específica para os recursos hídricos, adotando novos paradigmas quanto aos usos múltiplos das águas, à participação popular na gestão destes recursos e, reconhecendo que se trata de um recurso finito, vulnerável e, dotado de valor econômico”.

Ao desenvolver políticas públicas neste contexto, ocorreria o reconhecimento da limitação ecológica dos recursos naturais, bem como empecilho da exploração ruínosa até sua finitude e uma garantia a capacidade de regeneração e absorção dos recursos. Silva (1998, p. 75) esclarece que “Nossa legislação estava moldada a uma visão de inescotabilidade dos recursos hídricos e tinha como preocupação primordial o uso da água com finalidades de produção de energia”.

Contudo, apenas um plano de política pública isolado não obteria sucesso, para tanto são necessárias ações conjuntas e articuladas com outras políticas de desenvolvimento atinente à economia, ao social, aos transportes, à habitação, ao saneamento básico, à saúde, entre outras.

Em conformidade com Viegas (2008, p. 94):

A defesa da propriedade estatal da água não significa que se esteja sustentando que a gestão da água é tarefa exclusiva do Poder Público. No ordenamento jurídico brasileiro, a administração hídrica deve ser feita de forma bem descentralizada e participativa. O Estado, como proprietário do bem, tem papel fundamental no gerenciamento da água, mas este também conta com a participação de outros setores interessados, na forma do Direito Positivo.

Analisando o panorama atual se percebe que independentemente da forma como vai ocorrer a participação da população nas questões atinentes aos recursos hídricos, ela é fundamental. A questão da água era em regra geral resolvida pela administração pública, que apenas tinha a preocupação em satisfazer às necessidades com um recurso natural abundante e gratuito distribuído para todos de forma igualitária e com a mesma qualidade.

Contudo, a situação atual se alterou, estamos diante de um recurso finito, escasso em muitos locais e em se tratando de águas subterrâneas ainda existem os conflitos relacionados à ocupação do solo. Desse modo, a participação social é muito importante como forma de exercer a fiscalização e a cobrança do Poder Público.

Entretanto, para que esta fiscalização e pressão ocorram de forma adequada, de modo a preservar o meio ambiente e, principalmente, as águas subterrâneas, é necessário que a população tenha conhecimento da necessidade de proteger esse recurso, assim como as medidas necessárias para tal conscientização.

Importante salientar que devem ser feitos esclarecimentos básicos, mas de caráter essencial, como explicar o que é um aquífero, o que são áreas de superexploração e contaminação, sendo fundamental para que a população possa atuar na defesa do patrimônio ambiental.

Ao contrário, o risco de a população acabar manipulada e optar por defender interesses aparentemente atrativos em curto prazo ignorando os efeitos futuros são grandes. Por fim, de forma



OBSERVADR







ilustrativa podemos citar novamente o Aquífero Guarani, que embora de forma modesta, já ocorre a participação popular no processo de medidas efetivas de proteção. Contudo, representa ainda os primeiros passos da participação da população no gerenciamento dos riscos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade de risco é caracterizada pela produção industrial de riqueza e, conseqüentemente, pela produção social do risco. O avanço técnico e científico tão enaltecido por muitos, somente apresenta suas conseqüências negativas em longo prazo e infelizmente não são percebidos pela realidade atual.

Na modernidade o desenvolvimento não ocorre de forma simultânea com os recursos naturais, ou seja, o crescimento frenético da sociedade não acompanha o processo de regeneração ou substituição dos recursos naturais. Em que pese a questão da água na sociedade de risco, percebe-se que sua utilização não pode mais ocorrer de forma irracional, uma vez que já foi constatada a finitude deste recurso natural.

A água é a fonte da vida. Assim, importante mencionar que ter acesso à água potável em quantidade satisfatória não é uma questão de opção, mas de obrigação básica, apresentando-se como direito fundamental e elemento essencial para a dignidade humana.

Refere Petrella (2002, p. 24) que “podemos sobreviver sem internet, sem petróleo, sem fundo de investimentos ou uma conta bancária. Mas – um argumento banal, embora frequentemente esquecido – não nos é possível viver sem água”, elucidando ainda que o petróleo pode ser substituído por carvão, assim como outras fontes energéticas, mas a água não pode ser substituída.

Vale ressaltar que as águas subterrâneas não podem ser utilizadas de maneira irresponsável, devido à sua estrita relação com as águas superficiais, tendo como conseqüência a poluição dos aquíferos. Esse problema de ordem ambiental tem desafiado o Poder Público e até mesmo a sociedade na procura de soluções para utilização dos recursos naturais, de modo a não gerar tantos riscos à coletividade.

A poluição das águas subterrâneas, assim como muitos outros problemas de degradação ambiental, implica em riscos para própria humanidade e ao ambiente em todas as suas formas de vida, nos fazendo repensar sobre o modelo de sociedade ao qual fazemos parte.

É necessário iniciarmos uma mudança, seja na economia, na política ou na sociedade, entretanto esta mudança deve iniciar principalmente no comportamento individual de cada cidadão e papel que desempenha dentro da coletividade. As transformações são urgentes e bem vindas para resgatar o bem de valor mais valioso que possuímos: a vida.



OBSERVADR





## REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. La sociedad del riesgo. **Hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós, 1998.

\_\_\_\_\_. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2004.

\_\_\_\_\_. GIDDENS, Anthony. LASH, Scott. **Modernização Reflexiva**. São Paulo: Editora Unesp, 1997. BARLOW Maude; CLARKE, Tony. Ouro Azul. São Paulo: M. Books, 2003.

BRASIL. Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 de abril de 2012.

BRASIL. Lei n.º 6.938/81. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 12 de março de 2012.

BORSOI, Zilda Maria Ferrão; TORRES, Solange Domingo Alencar. A política dos recursos hídricos no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, dez./1997.

CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro. **Fonte de água pura**. Resenha do livro *Águas doces do Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. Editora Escrituras, coordenação de Aldo Rebouças, Benedoto Braga e José Galizia Tundisi. *Parabólicas*, n. 55, Nov/dez/99. Disponível em: <<http://socioambiental.org/parabolicas/index.html>>. Acesso em: 12 de março de 2012.

CUNHA, Paulo. A globalização, a sociedade de risco, a dimensão preventiva do direito e ambiente. In: **Estado de Direito Ambiental: Tendência: Aspectos Constitucionais e Diagnósticos**. Heleni Sivini Ferreira, José Rubens Morato Leite (Orgs). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FERREIRA, Heleni Sivini. A globalização, a sociedade de risco, a dimensão preventiva do direito e ambiente. In: **Estado de Direito Ambiental: Tendência: Aspectos Constitucionais e Diagnósticos**; Heleni Sivini Ferreira, José Rubens Morato Leite (Orgs). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FREITAS, Fabiana Paschoal de. **Águas Subterrâneas Transfronteiriças: o aquífero Guarani e o projeto do GEF/Banco Mundial**. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental. 7., 2003. *Direito, Água e Vida*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003.

FREITAS, Vladimir Passos de. Sistema Jurídico brasileiro de controle da poluição das águas subterrâneas. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, a.6, n. 23, p. 53-66. jul./set. 2001.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da Modernidade**. Editora UNESP, 1991.



OBSERVADR





GRAF, Ana Cláudia Bento. A Tutela dos Estados sobre as Águas. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). **Águas: aspectos jurídicos e ambientais**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2003.

JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. da PUC-Rio, 2006.

NOGUEIRA, César. **O planeta tem sede**. Veja, São Paulo, 17.11.99, p. 154.

PETRELLA, Riccardo. **O Manifesto da Água**: argumentos para um contrato mundial. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

POMPEU, Cid Tomanik. Controle da Poluição Hídrica no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 130, p. 425-439, out./dez. 1977.

PRIGOGINE, Ilya. **O fim das certezas**. Tempo, caos e as leis da natureza. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Unesp, 1996.

REBOUÇAS, Aldo da C. Panorama da Água Doce no Brasil. In: **Panoramas da degradação do ar, da água doce e da terra no Brasil**. São Paulo: IEA/USP, 1997.

SANTILLI, Juliana. **Política Nacional de Recursos Hídricos**: princípios fundamentais. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental. 7, 2003. Direito, Água e Vida. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003.

SILVA, Fernando Quadros da. A Gestão dos Recursos Hídricos após a Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997. In: Freitas, Vladimir Passos de (Org). **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá, 1998.

SILVA, José Alfonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Luís Praxades Vieira da. **Princípio da Precaução e Recursos Hídricos**. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental. 7, 2003. Direito, Água e Vida. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003.

SILVA, Solange Teles da. Aspectos Jurídicos das Águas Subterrâneas. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, a. 8, n. 32, p. 159, dez. 2003.

VIEGAS, Eduardo Coral. **Gestão da água e princípios ambientais**. Caxias do Sul, RS: Educus, 2008.



OBSERVADR





## NOTAS DE FIM DE TEXTO

<sup>1</sup> A água é um recurso ambiental consoante estabelece o art. 3º, V, da Lei n.º 6.938/81, que dispõe: “recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”. BRASIL. Lei n.º 6.938/81. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 12 de março de 2012.

<sup>2</sup> Após tratar da escassez da água, Freitas refere: “Tal quadro levou a Organização das Nações Unidas (ONU) a dispensar uma maior atenção à questão da água, tendo elegido simbolicamente o ano de 2003 como o Ano Internacional da Água Doce”. FREITAS, Fabiana Paschoal de. Águas Subterrâneas Transfronteiriças: o aquífero Guarani e o projeto do GEF/Banco Mundial. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental. 7., 2003. Direito, Água e Vida. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003, V. 2, p. 159-171. p. 159.

<sup>3</sup> No presente trabalho serão utilizados como sinônimos os termos água (ou águas) e recurso hídrico (ou recursos hídricos), pois não encontramos diferenciação científica relevante, apesar de parte da doutrina apontar distinção entre eles. Nesse sentido, Santilli (2003, p. 647) destaca “Antes de mais nada cabe indagar: existe distinção entre os termos recursos hídricos e águas? Para alguns especialistas, o termo recursos hídricos deve ser empregado apenas quando, ao se tratar das águas em geral, forem incluídas aquelas que não devem ser usadas por questões ambientais. Ou seja, sempre que a proteção ambiental das águas for considerada, o termo águas deve ser substituído por recursos hídricos”.

<sup>4</sup> “Hoje em dia, as ações cotidianas de um indivíduo produzem conseqüências globais. Minha decisão de comprar uma determinada peça de roupa, por exemplo, ou um tipo específico de alimento, tem múltiplas implicações globais. Não somente afeta a sobrevivência de alguém que vive do outro lado do mundo, mas pode contribuir para um processo de deterioração ecológica que em si tem conseqüências para toda a humanidade.” (GIDDENS, 1997, p. 75).

<sup>5</sup> “O dinamismo da modernidade deriva da separação do tempo e do espaço e de sua recombinação em formas que permitem o “zoneamento” tempo-espacial preciso da vida social; do desencaixe dos sistemas sociais (um fenômeno intimamente vinculado aos fatores envolvidos na separação tempo-espacio); e da ordenação e reordenação reflexiva das relações sociais à luz das contínuas entradas (inputs) de conhecimento afetando as ações de indivíduos e grupos.” (GIDDENS, 1991, p. 25).

<sup>6</sup> “O exame dos textos legais mais representativos revela cuidar-se, no Brasil, não apenas do aspecto repressivo da poluição, mas da institucionalização de esquemas administrativos e financeiros, capazes de assegurar resultados razoáveis e permanentes, dirigidos ao planejamento da evolução industrial brasileira. A permanente utilização das leis, bem como as alterações introduzidas no campo institucional, permitem acreditar que, mesmo em relação às áreas críticas de poluição, já delimitadas e objeto de medidas específicas, o Brasil está em condições de controlar, de modo satisfatório, a poluição das águas. Deve ser salientada, no entanto, a necessidade de maior coordenação entre vários órgãos que atuam na área, pois como foi visto,



OBSERVADR





quase todos têm atribuições e, no confronto entre elas, é sempre o controle da poluição que costuma ser postergada”. (POMPEU, 1977, p. 438-439).

<sup>7</sup> “A proteção das águas subterrâneas é uma questão estratégica. No Brasil, mais da metade de água de abastecimento público provém de reservas subterrâneas”. (SILVA, 2003, p. 159).

<sup>8</sup> “Existem inúmeras evidências que estamos esvaziando os aquíferos em ritmo totalmente insustentável, mas continuamos a perfurar nossos suprimentos de água subterrâneos porque não deixamos de poluir a água da superfície”. (BARLOW; CLARKE, 2003, p. 246).

<sup>9</sup> Artigo 225 da CF/88: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 de abril de 2012.

<sup>10</sup>“O que é importante – escrevemos de outra feita – é que se tenha a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: a qualidade de vida.” (SILVA, 2003, p. 70).



ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

## GESTÃO SUSTENTÁVEL DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

### SUSTAINABLE MANAGEMENT OF BRAZILIAN FEDERAL UNIVERSITIES

Rosamaria C. MOURA-LEITE<sup>1</sup>; José Carlos de Jesus LOPES<sup>2</sup>.

**Resumo:** O governo federal brasileiro há desenvolvido instrumentos aplicáveis à administração pública que objetivam estabelecer práticas de sustentabilidade, como o Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) – Instrução Normativa (IN) nº 10/2012, cuja adoção é obrigatória para todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica, fundacional e as empresas estatais dependentes, o que inclui as universidades federais. O objetivo dessa pesquisa é analisar a situação das universidades federais brasileiras quando ao cumprimento do Plano de Logística Sustentável. A coleta de dados foi realizada através dos sites eletrônicos das universidades 63 universidades federais brasileiras que compõem a população estudada. Os dados coletados revelaram que a maioria das universidades federais brasileiras não atende a todos os artigos da IN nº 10/2012. A responsabilidade por esta situação pode ser compartilhada entre as universidades federais e o Governo Federal, este último pela inexistência de mecanismos de controle, fiscalização ou mesmo sanção administrativa prevista em Lei, e as universidades federais por não aproveitarem essa ferramenta de planejamento que permite o estabelecimento de práticas de sustentabilidade e racionalização dos gastos e processos na Administração Pública, além de beneficiar sua própria imagem na sociedade.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Sustentabilidade. Transparência.

**Abstract:** The Brazilian federal government has developed instruments applicable to public administration that aim to establish sustainability practices, such as the Sustainable Logistics Management Plan (PLS) - Normative Instruction (IN) No. 10/2012. The adoption of these instruments is mandatory for all agencies and Public Administration entities of the Federal, direct, autonomous, foundational and dependent state companies, which includes federal universities. The objective of this research is to analyze the situation of Brazilian federal universities when complying with the Sustainable Logistics Plan. Data collection was carried out through by obtaining information from 63 Brazilian federal universities that make up the population of the study. The data collected revealed that most Brazilian federal universities do not meet all the articles of IN No. 10/2012. The responsibility for this situation can be shared

<sup>1</sup> PPGCC/UFMS E PPGAD/UFMS. rosamaria.leite@ufms.br.

<sup>2</sup> PROFIAP/UFMS. josecarlosdejesuslopes@gmail.com.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

between federal universities and the Federal Government, the latter for the lack of control, inspection or even administrative sanction mechanisms provided for in Law, and federal universities for not taking advantage of this planning tool that allows the establishment practices of sustainability and rationalization of expenses and processes in Public Administration, in addition to benefiting its own image in society.

**Keywords:** Public Administration. Sustainability. Transparency.

## INTRODUÇÃO

As organizações em geral têm se empenhado em incorporar as dimensões da sustentabilidade (ELKINGTON, 1999) (SACHS, 2000), nos seus sistemas de gestão (MOURA-LEITE; PADGETT, 2014). Nas universidades, em especial, esse movimento é enfatizado devido à crescente importância das declarações, cartas e parcerias que ratificam o compromisso das mesmas com as premissas do Desenvolvimento Sustentável (FRANCO; *et al.*, 2017), a maior profissionalização de sua gestão (NTIM; *et al.*, 2017).

Sobre as universidades, também se nota a progressiva demanda da sociedade em relação ao seu papel de agente de mudança (LEAL FILHO; *et al.*, 2015) e o incremento da pressão do governo para que tenha protagonismo na busca do Desenvolvimento Sustentável (RISSATO; *et al.*, 2018). Consequentemente, observa-se um número cada vez maior de universidades que incorporam as dimensões da sustentabilidade nos seus sistemas de gestão, além trabalhar em suas atividades de pesquisa, ensino e extensão (SEPASI; *et al.*, 2019).

Na visão de Kouatli (2019), as universidades se diferenciam das demais organizações, porque sua atividade principal está relacionada com a formação dos futuros profissionais, que atuarão nas organizações econômicas (empresas), nas organizações públicas, ou mesmo nas Organizações não Governamentais (OnG). Para o autor, o que é disseminado no seu ambiente interno tem potencial para propagar-se para toda a sociedade em que está inserida. Além disso, como bem chamam a atenção Alshuwaikhat e Abubakar (2008), muitas universidades, devido ao seu tamanho, local de circulação expressiva de pessoas e veículos, representativo consumo de materiais e desenvolvimento de atividades de características diversas, podem ser consideradas pequenas cidades, dado seus significativos impactos ambientais e sociais

Pesquisar sobre o ambiente universitário é também de interesse científico da própria comunidade universitária, cujas disciplinas motivam os alunos-pesquisadores a investigar cientificamente o próprio ambiente, utilizando-se de diversas técnicas de levantamento de dados. A revisão sistemática, por exemplo, realizada por Henchen; *et al.* (2019), cujo objetivo foi identificar pesquisas que abordassem sistemas de gestão sustentáveis em universidades, identificou 40 artigos, no período de 2002, ao mês de fevereiro de 2017, na base de dados da SCOPUS. No entanto, nenhuma das pesquisas



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

do portfólio bibliográfico identificado abordava universidades brasileiras.

O Brasil, é uma das maiores economias do mundo (FMI, 2019). Em 2017, o País possuía 2.537 Instituições de Ensino Superior (IES), que registraram 8.450.755 estudantes de graduação matriculados (INEP, 2019). O documento revela que quase um terço dos alunos universitários estudam em instituições de ensino públicas. As universidades públicas brasileiras podem ser federais, estaduais ou municipais. De acordo com o Ranking Universitário Folha 2019 (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019), que, na avaliação de Deus; *et al* (2016), é o principal ranking de universidades brasileiras, calculou que, as universidades federais representam 46% das 100 melhores universidades do País, enquanto que, as estaduais representam 19%, as municipais 1% e as particulares 34%.

O governo federal brasileiro tem desenvolvido instrumentos aplicáveis à Administração Pública que objetivam estabelecer práticas de sustentabilidade, como a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), publicada em 1999 (BRASIL, 2009), cuja adoção é voluntária, e o Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), instituído pela Instrução Normativa nº 10/2012 (BRASIL, 2012), de 12 de novembro de 2012, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e disciplinado pelo Decreto nº 7.746, em 5 de julho de 2012, cuja adoção é obrigatória para todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica, fundacional e as empresas estatais dependentes, o que inclui as universidades federais (RIBEIRO; *et al.*, 2018).

Nesta direção, algumas pesquisas científicas publicadas, recentemente, tratam da implementação da legislação brasileira, que fomenta sistemas de gestão sustentáveis, pelas universidades. Nogueira; *et al* (2019b), por exemplo, fez um estudo de caso, limitam-se a dar luz apenas à situação de uma universidade em relação à legislação vigente. Já os estudos de Rissato; *et al.* (2018), Silva; *et al.* (2019), Kinara; *et al.* (2019), Nogueira; *et al.*; (2019a) e Campos (2018) analisaram a implementação dos PLS nas universidades. No entanto, cada pesquisa investigou apenas um tema mínimo dos sete temas que compõem a IN 10/2012, o que não permitiu uma avaliação completa da situação das universidades federais, no que diz respeito, exclusivamente, ao cumprimento do PLS.

Dado esse contexto, o objetivo dessa pesquisa é analisar as situações das universidades federais brasileiras, quando ao cumprimento do Plano de Gestão Logística Sustentável. As informações a serem levantadas pela a pesquisa serão relevantes, principalmente, para três público-alvos: 1) aos gestores das IES, já que permite acesso a informação que facilita a tomada de decisão, em relação à implementação da legislação vigente relacionada; 2) aos legisladores, pois o resultado da pesquisa auxilia a análise da necessidade de desenvolvimento de políticas públicas que fomentem a adoção do PLS pelas universidades federais; e 3) à comunidade acadêmica, devido a carência de informação (Brandli; *et al.*, 2015).



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Para que o objetivo declarado seja atendido, o corpo textual dessa pesquisa segue a seguinte estrutura: na sequência desta parte introdutória, são descritos os métodos de pesquisas a serem utilizados. A seguir é feita uma breve revisão da literatura, que analisará pesquisas anteriores sobre a sustentabilidade na gestão das universidades, e descreve as ações públicas que podem influenciar as universidades, federais quanto à adoção de práticas de gestão sustentáveis. Logo após, serão apresentados os resultados, com as devidas discussões. Por fim, serão apresentadas as considerações finais do estudo.

## METODOLOGIA

A coleta de dados foi realizada através dos sites eletrônicos das 63 universidades federais brasileiras, que compõem a população estudada, pois de acordo com o Capítulo III, da IN nº 10/2012 (BRASIL, 2012), os PAs e os RAs dos PLS devem ser publicados nos sites eletrônicos das respectivas universidades.

Para coletar os PAs e os RAs, a página eletrônica oficial de cada uma das universidades foi consultado em três momentos distintos (maio de 2017; maio de 2018; agosto de 2019), por um grupo de seis alunos-pesquisadores. A participação de vários alunos-pesquisadores na busca se deu com o objetivo de minimizar a probabilidade de deixar de incluir documentos publicados em páginas eletrônicas oficiais, devido à problemas técnicos ou dificuldade de encontrar as informações. Apesar do esforço em não deixar nenhum documento publicado fora da pesquisa, os alunos-pesquisadores alertaram que pode ter ocorrido omissão de algum documento, sendo essa uma limitação da pesquisa.

Ao acessar as páginas eletrônicas oficiais das universidades, os alunos-pesquisadores buscavam no seu menu principal e no seu instrumento de busca as seguintes palavras-chave: “sustentabilidade”, “sustentável”, “plano de logística sustentável”, “PLS”. Esse estudo considerou apenas os PAs e os RAs identificados como documentos do PLS da instituição. Não foram considerados documentos cujos conteúdos não permitiram a análise proposta pela presente pesquisa ou que remetiam o aluno-pesquisador a outros documentos.

Caso uma universidade tivesse mais de um PA e/ou RA disponível, foi considerado o mais recente. Em alguns casos, o RA coletado era referente a um PA ao mais recente disponibilizado. Essa situação não gerou dificuldade na análise dos documentos, pois os PA e os RA foram analisados de forma independente. As informações do PA correspondente ao RA, na maioria das vezes, estão disponíveis no mesmo. Quando isso não ocorria, o RA selecionado era o que possuía PA disponível para consulta.

Além das páginas eletrônicas oficiais das universidades pesquisadas também foi consultado, no dia 06 de setembro de 2019, a página eletrônica oficial Secretaria Executiva da CISAP, pois de acordo com o art. 14 da IN nº 10/2012, além de publicar na página eletrônica oficial da instituição, o RA deve ser encaminhado eletronicamente



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

à Secretaria Executiva da CISAP. Nessa página eletrônica existe um instrumento de busca de documentos. Foi realizada a busca utilizando as palavras-chave: “Plano de gestão de logística sustentável”; “Federal”; e “universidade”. Foram identificados 12 documentos, sendo que todos já haviam sido coletados anteriormente nas páginas eletrônicas oficiais das universidades.

O número final de documentos coletados foram 38 PAs e 18 RAs, que podem ser consultados nas Tabelas 1 e 2, respectivamente. Apenas o documento com data mais recente, por universidade, foi analisado, apenas quando o documento mais recente era carente de dados para análise. Assim, o documento mais completo foi selecionado para participar da pesquisa.

Para poder analisar a abrangência dos PA elaborados pelas universidades, adotou-se como categorias de análise (BARDIN, 2016), os temas mínimos do PLS, e para cada tema desenvolveu-se sub-categorias, pois as mesmas permitiam observar com mais clareza os tipos de ações propostas pelas universidades. Portanto, as ações das universidades propostas, em cada tema mínimo, foram categorizadas, de acordo com as sub-categorias desenvolvidas, que podem ser visualizadas no Quadro 1.

As sub-categorias do tema mínimo Materiais de Consumo foram elaborados, tendo em conta o conteúdo pertinente ao tema do Anexo II da IN n° 10/2012, que trata das sugestões de boas práticas de sustentabilidade e de racionalização de materiais e as ações propostas pela Cartilha da A3P (BRASIL, 2009). Essas duas listas de ações foram analisadas e as ações em comum aglutinadas gerando as sub-categorias pertinentes ao tema (KIHARA; *et al.*, 2018). O mesmo procedimento foi adotado na elaboração das sub-categorias do tema mínimo Água e Esgoto (CAMPOS, 2018).

No caso do tema mínimo Compras e Contratações Sustentáveis, o procedimento de criação das sub-categorias foi o mesmo dos dois temas anteriores. No entanto, optou-se em criar dois grupos de sub-categorias para esse tema mínimo, compras e contratações, pois verificou-se que as ações acerca de aquisição e contratação são nitidamente específicas, e além disso a A3P apresenta as mesmas de forma separada (KIHARA; *et al.*, 2018).

Já as sub-categorias do tema mínimo Qualidade de vida no ambiente de trabalho, além do conteúdo pertinente ao mesmo nos documentos já citados, também adotou o modelo conceitual de qualidade de vida no trabalho de Walton (1973), com o objetivo de proporcionar uma categorização mais ampla que as sugestões apresentadas no Anexo II da IN n° 10/2012 e na A3P (NOGUEIRA; *et al.*, 2019a).

A elaboração das sub-categorias do tema mínimo Energia Elétrica, além dos documentos já citados, adotou também a Resolução Normativa n 414/2010 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que estabelece as condições gerais de fornecimento de energia elétrica de forma atualizada e consolidada (SILVA; *et al.*, 2019).



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Com relação às sub-categorias do tema mínimo coleta seletiva, na sua elaboração contaram com a associação com a Política dos 5R's (repensar, recusar, reduzir, reutilizar e reciclar) do Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2017) e um conjunto normativo brasileiro pertinente ao tema. As normas que não se relacionavam com um dos 5R's, forma aglutinadas por semelhança e elaborado mais duas sub-categorias (RISSATO; *et al.*, 2018). No Quadro 1 pode ser observado as sub-categorias de cada um dos temas mínimos do PLS mencionados anteriormente.

Tema mínimo / Categoria	Sub-categoria
Materiais de Consumo	Otimização do uso do papel
	Utilização de meios digitais
	Utilização de papel mais sustentável (reciclado ou menos agressivo ao ambiente)
	Utilização de opção mais sustentável ao invés de copos plásticos descartáveis
	Controle de consumo
	Sensibilização de servidores e acadêmicos
Compras sustentáveis	Aquisição de bens que observam requisitos ambientais com comprovação
	Fomento de compras compartilhadas
	Fomento do comércio local
Contratações Públicas	Exigência de práticas sustentáveis por parte da empresa contratada - inserção de cláusulas nos editais
	Revisão periódica dos contratos visando racionalização de gastos e adequação dos serviços
	Contratação de serviços que reduzam gastos a longo prazo
	Fomento do comércio local
Água e Esgoto	Reaproveitamento (sistema de reuso de água e de tratamento dos efluentes gerados)
	Capacitação e Sensibilização
	Irrigação de jardins
	Gestão (monitorar)
	Boas Práticas (minimizar o uso da água)
	Manutenção Preventiva
	Infraestrutura eficiente
Tecnologia da Informação (comunicação)	
Qualidade de Vida no Trabalho	Satisfação no Ambiente de Trabalho
	Condições de Segurança e Saúde no Ambiente de Trabalho
	Desenvolvimento das Capacidades Pessoais no Ambiente de Trabalho
	Integração Social Institucional: clima organizacional
	Respeito à Legislação e aos Direitos do Servidor
Energia Elétrica	Mecanismos de base tecnológica
	Mecanismos de base comportamental
	Medidas administrativas
Coleta Seletiva	Repensar
	Recusar
	Reduzir
	Reutilizar
	Reciclar



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

	Compensar
	Controle e fiscalização

Quadro 1: Sub-categorias de cada um dos temas mínimos do PLS.  
Fonte: Os autores, 2020.

A análise dos documentos coletados foi realizada da seguinte forma: primeiramente foi identificado o período contemplado no documento; em seguida as ações citadas nos PAs foram classificadas em uma ou mais sub-categorias desenvolvidas, o que permitiu capturar a abrangência do documento elaborado. Para cada sub-categoria podem ter sido identificadas mais de uma ação.

No caso dos RAs, foi feita apenas a identificação do período de referência do documento, pois a falta de regularidade das publicações inviabilizou a identificação do índice de cumprimento dos PAs estabelecidos. Com o objetivo de minimizar o viés interpretativo no processo de categorização das ações, as análises dos documentos foram realizadas por dois pesquisadores por tema mínimo abordado, sendo que um dos pesquisadores participou do processo de categorização de todos os temas mínimos.

## DESENVOLVIMENTO

### Revisão da literatura

As universidades de diversos países têm se preocupado, cada vez mais, em incorporar e institucionalizar as dimensões da sustentabilidade (ELKINGTON, 1999); SACHS (2000). Para Lozano; *et al.* (2013), dentre as razões para esse comportamento, ressaltam-se as diversas declarações, cartas e parcerias acadêmicas firmadas entre universidades, governantes e a sociedade civil organizada, que ratificam o compromisso das universidades com as premissas do Desenvolvimento Sustentável (CMMAD, 1991).

Para Cairo; *et al.* (2020), as universidades também adotam sistemas de gestão ambiental para alcançarem seus objetivos ambientais, reduzindo as externalidades negativas, que suas atividades causam ao meio ambiente, por meio de um conjunto de práticas e procedimentos. Dentre os Sistemas de Gestão Ambiental (SGA), a ISO 14001 é internacional, mas não específico para instituições de ensino.

A esse respeito, Clarke e Kouri (2009) comparam os critérios da ISO 14001 com outros cinco SGA específicos para esse setor, mas aplicáveis em apenas um País. Foram eles: Higher Education 21 (UK); The EMS Self-Assessment Checklist (EUA); The Auditing Instrument for Sustainability in Higher Education (Holanda); The Osnabruck University model (Alemanha) e The Sustainable University model (Mexico). No entanto, não existe apenas esses sistemas. Cairo; *et al.* (2020) relacionam em seus artigos 26 sistemas com abrangências nacionais, continentais ou internacionais.

Observa-se que não foi identificado um sistema de gestão que atenda as dimensões da sustentabilidade específico para as universidades brasileiras. No entanto, as



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

universidades públicas brasileiras possuem como ferramenta, desde 1999, a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), que é uma ação voluntária, proposta pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA- (BRASIL, 2009), que visa estimular os gestores públicos a incorporar princípios e critérios de gestão socioambiental em suas atividades rotineiras, levando à economia de recursos naturais e à redução de gastos institucionais (BRASIL, 2009).

A A3P é destinada aos órgãos públicos das três instâncias: federal, estadual e municipal; e aos três poderes da República: Executivo, Legislativo e Judiciário. A A3P está baseada em seis pilares, chamados de eixos temáticos, sendo esses: I. Uso Racional dos recursos naturais e bens públicos; II. Gestão adequada dos resíduos gerados; III. Qualidade de vida no ambiente do trabalho; IV. Sensibilização e capacitação dos servidores; V. Compras públicas sustentáveis; VI. Construções sustentáveis (BRASIL, 2009).

A adoção da A3P pelas universidades brasileiras foi analisada por alguns pesquisadores-autores, a exemplo de Kruger; *et al.* (2011), Luiz; *et al.* (2013) e Miranda-Junior e Licório (2019). Esses estudos de casos demonstram resultados heterogêneos em relação ao nível de implementação da A3P entre as instituições estudadas. Além da A3P, as universidades possuem o PLS como ferramenta de planejamento que permite o estabelecimento de práticas de sustentabilidade e racionalização dos gastos e processos na Administração Pública, sendo essa obrigatória para as universidades federais (BRASIL, 2012). No PLS devem constar as seguintes informações:

- I - Atualização do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição;
- II - Práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços;
- III - responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano;
- IV - ações de divulgação, conscientização e capacitação (BRASIL, 2012, art. 5).

Para tanto, os PLS devem ser compostos minimamente por um inventário de bens e materiais e um Plano de Ação (PA), que contenha os seguintes tópicos:

- I - objetivo do Plano de Ação;
- II - detalhamento de implementação das ações;



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

III - unidades e áreas envolvidas pela implementação de cada ação e respectivos responsáveis;

IV - metas a serem alcançadas para cada ação;

V - cronograma de implantação das ações; e

VI - previsão de recursos financeiros, humanos, instrumentais, entre outros, necessários para a implementação das ações (BRASIL, 2012, art. 9).

De acordo com a já citada IN/10/2012, a elaboração do PLS é responsabilidade da Comissão Gestora do Plano de Gestão de Logística Sustentável, formada pela entidade. A mesma Comissão também é responsável por monitorar, avaliar, e revisar o PLS e apresentar, anualmente, o respectivo Relatório de Acompanhamento (RA) das atividades propostas no PA-estabelecido anteriormente (BRASIL, 2012).

Por sua vez, o PA deve ser composto por, no mínimo, sete temas. São eles: 1) material de consumo; 2) energia elétrica; 3) água e esgoto; 4) coleta seletiva; 5) qualidade de vida no trabalho; 6) compras e contratações sustentáveis; e 7) deslocamento de pessoal (BRASIL, 2012). Como já mencionado anteriormente, estudos anteriores (RISSATO; *et al.*, 2018; SILVA; *et al.*, 2019; KINARA; *et al.*, 2019; NOGUEIRA; *et al.*, 2019a; CAMPOS, 2018) analisaram os temas mínimos do PLS, com exceção do tema deslocamento. As medidas desenvolvidas por esses estudos para analisar cada um dos temas foram adotadas pelo presente estudo, sendo a forma detalhada no próximo tópico.

## Apresentação dos resultados

Após a coleta dos documentos publicados pelas universidades federais, calculou-se o percentual de instituições que publicaram os PAs e os seus respectivos RAs, por região geográfica. Dada a sua extensão territorial, o Brasil possui regiões com características muito distintas. Por esta razão, optou-se por realizar a análise dessa forma.

Como pode ser observado na Tabela 1, considerando o País como um todo, das 63 universidades federais, 60% publicam os PA de seus PLS, sendo que se for considerado apenas os PAs vigentes, em 2019, esse número cairia para 14%. Esses números alertam para dois fatos importantes. Primeiro, visto que a elaboração do PA do PLS não é uma ação voluntária; e, sim obrigatória, esperava-se que o número de PA encontrados nas páginas eletrônicas oficiais das universidades brasileiras não fosse menor que o número de universidades federais. Segundo, chama a atenção o fato de muitas universidades não terem atualizado seus PA, o que demonstra descontinuidade das atividades da Comissão Gestora do PLS na instituição.

Entre as regiões do país, observou-se que, na região Centro-Oeste, todas as universidades possuem PA do PLS publicados em suas páginas eletrônicas oficiais. Contudo, apenas duas das cinco universidades da região tinham PA, vigentes, em 2019.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

As regiões Sul e Nordeste também possuem um número de universidades com PLS alto. No entanto, esse número cai significativamente quando se observa apenas os PA vigentes.

Tabela 1 – Universidades federais que publicaram plano de ação e que possuem planos de ação vigentes.

Região	Nº de UF	Plano de ação	% por região de plano de ação	Plano de ação vigente	% de plano de ação vigente
Centro-Oeste	5	5	100%	2	40%
Nordeste	18	11	61%	2	11%
Norte	10	5	50%	1	10%
Sudeste	19	9	47%	3	15%
Sul	11	8	72%	1	9%
<b>Total/Média</b>	<b>63</b>	<b>38</b>	<b>60%</b>	<b>9</b>	<b>14%</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quanto à disponibilização dos relatórios de acompanhamento, na Tabela 2, pode ser observado, além do número de documentos publicados, por região, também o número de documentos publicados, nos últimos anos. Foi importante saber quantas universidades estavam cumprindo a regularidade de publicação de seus RAs. Nesse estudo, foi considerado o período de 2017 à 2019, porque foi entendido que a universidade poderia demorar até um ano para publicar o documento referente ao ano anterior.

Ao longo da pesquisa, verificou-se que apenas 47% das universidades federais publicam RA, após a publicação de seu primeiro PA, sendo que esse número caiu para 29%, ao ser considerado apenas as universidades que publicaram os RAs entre os anos 2017 a 2019.

Em relação aos dados das regiões, chama atenção o fato de que todas as cinco universidades federais, localizadas na região sudeste, publiquem com regularidade seus RAs, enquanto a região centro-oeste, que tem todas suas universidades com PLS, apenas uma tenha apresentado seus RAs, no mesmo período, sendo que quatro delas possuem PAs, planos de ação desde 2013 ou 2014.

Esses dados chamam atenção, pois de acordo com o art. 14 da IN n. 10/2012, no final de cada ano deverá ser elaborado o RA do respectivo PA formulado a partir do seu PLS, de forma a evidenciar o desempenho de cada instituição. Lembra-se, ainda, que, o mesmo deve conter a consolidação dos resultados alcançados e a identificação das ações a serem desenvolvidas ou modificadas para o ano subsequente. Portanto, ao considerar apenas os RAs relatórios de acompanhamento publicados, em 2018 ou 2019, esse número cairia para 4 universidades (UFCA/2018-2019; UFF/2018; UFSM/2018; UFTM/2018).

Ainda a considerar o art. 13 da IN n. 10/2012, que determina que “os resultados alcançados a partir da implantação das ações definidas no PLS deverão ser publicados



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

semestralmente na página eletrônica oficial dos respectivos órgãos ou entidades, apresentando as metas alcançadas e os resultados medidos pelos indicadores”, o número é ainda menor, entre as universidades que demonstrou RAs semestrais publicados cita-se a UNIFESP e a UNIRIO.

Tabela 2 – Universidades federais que publicaram relatório de acompanhamento e cujo documento é recente.

Região	Nº de UF que divulgaram seu Plano de Ação	Divulgaram Relatório de acompanhamento	% de publicação de Relatório de acompanhamento	Divulgaram Relatório de 2017 a 2019	% de publicação de Relatório de acompanhamento recente
Centro-Oeste	5	4	80%	1	20%
Nordeste	11	5	45%	3	27%
Norte	6	1	16%	1	16%
Sudeste	9	5	55%	5	55%
Sul	8	3	37%	1	12%
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>18</b>	<b>47%</b>	<b>11</b>	<b>29%</b>

Fonte: Elaborado pelos autores

Na Tabela 3 observa-se a abrangência dos PAs analisados, isso é a porcentagem de subcategorias com ações correspondentes em cada uma das sete categorias analisadas, sendo que na última coluna apresenta-se a média de porcentagem de abrangência dos PAs, por universidade federal, e na última linha a média por categoria e a média geral de abrangência.

A universidade que obteve a maior abrangência foi a UFSC, com 92%, seguida pela UNIRIO, com 87%. Observa-se, que ambos PAs foram publicados recentemente. Já os PAs que tiveram menor abrangência são documentos referentes aos anos de 2013-2014 da UFMT e UFVJM, que tiveram respectivamente 37% e 38%. Ou seja, são índices abaixo da média de abrangência dos PAs, que ficou em 62%.

Já em relação as categorias a que teve uma porcentagem de abrangência superior foi Energia Elétrica com 97%, seguida pela Coleta Seletiva e Materiais de Consumo, ambas com 71%. Esses resultados devem ser decorrentes da grande pressão social que as universidades sofrem, somados aos instrumentos públicos de fomento e orientação para que as organizações públicas coloquem em prática mecanismos de economia de energia elétrica, redução do consumo de bens como papel e copos, além do tratamento correto dos resíduos sólidos.

Infere-se que a abrangência das ações propostas nas categorias Compras Sustentáveis e Contratações Públicas foram baixas, porque ainda há muito desconhecimento sobre as formas de inserir critérios de sustentabilidade nessas ações. Já em relação à baixa abrangência da categoria Qualidade de Vida no Trabalho, acredita-se que muitas universidades não dedicam muitos esforços nessa categoria do seu PLS, por considerar um tópico com fraca relação com a sustentabilidade, se comparadas as demais





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

categorias.

Tabela 3 – Porcentagem de abrangência dos Plano de Ação.

UF	Ano do Plano de Ação Analisado	Materiais de Consumo	Compras Sustentáveis	Contratações Públicas	Água e Esgoto	Qualidade de Vida no trabalho	Energia Elétrica	Coleta Seletiva	Média UF	
CO	UFG	2014-2015	83%	67%	0%	37%	60%	100%	42%	56%
	UFGD	2017-2019	50%	33%	40%	75%	40%	100%	85%	60%
	UFMS	2017	50%	33%	40%	37%	40%	100%	71%	53%
	UFMT	2013-2014	0%	33%	40%	25%	60%	33%	71%	37%
	UNB	2018-2021	100%	33%	60%	100%	20%	100%	85%	71%
NE	UFBA	2016	0%	33%	20%	62%	60%	67%	71%	45%
	UFC	2013-2017	100%	67%	60%	50%	20%	100%	85%	69%
	UFCA	2018-2019	100%	33%	60%	37%	20%	100%	71%	60%
	UFERSA	2014-2017	100%	67%	100%	50%	60%	100%	42%	74%
	UFMA	2014-2015	83%	33%	20%	50%	40%	100%	28%	51%
	UFPB	2013-2015	67%	0%	20%	25%	60%	100%	71%	49%
	UFRB	2013-2015	67%	67%	40%	37%	60%	100%	85%	65%
	UFRN	2017	100	67%	60%	87%	100%	100%	71%	84%
	UFRPE	2017-2018	67%	33%	60%	62%	40%	100%	85%	64%
	UFS	2013-2016	33%	33%	0%	87%	60%	100%	100%	59%
	UNIVASF	2019-2021	83%	33%	40%	62%	40%	100%	71%	61%
N	UFOPA	2014-2017	83%	33%	60%	50%	20%	100%	85%	62%
	UFPA	2018	83%	67%	80%	50%	100%	100%	42%	75%
	UFRA	2016-2018	100%	100%	100%	62%	40%	100%	71%	82%
	UFRR	2017-2020	50%	33%	0%	50%	40%	100%	42%	45%
	UFT	2018	67%	33%	20%	25%	40%	100%	57%	49%
SE	UFABC	2016-2022	80%	67%	80%	62%	40%	100%	85%	73%
	UFF	2018	100%	67%	60%	62%	60%	100%	100%	78%
	UFSJ	2013-2017	50%	33%	40%	62%	20%	100%	57%	52%
	UFTM	2019	33%	33%	80%	50%	60%	100%	85%	63%
	UFVJM	2013-2014	33%	0%	0%	50%	40%	100%	42%	38%
	UNIFAL	2013-2018	50%	33%	40%	50%	20%	100%	71%	52%
	UNIFEI	2016-2017	83%	0%	0%	50%	60%	100%	42%	48%
	UNIFESP	2019	100%	33%	60%	87%	60%	100%	71%	73%
	UNIRIO	2017	100%	100%	100%	50%	60%	100%	100%	87%
S	UFCSPA	2014-2015	67%	33%	20%	37%	80%	100%	57%	56%
	UFFS	2016	67%	67%	100%	87%	40%	100%	42%	72%
	UFPR	2017	67%	33%	80%	37%	40%	100%	100%	65%
	UFRGS	2016	83%	33%	40%	50%	60%	100%	85%	64%
	UFSC	2017-2022	100%	100%	80%	62%	100%	100%	100%	92%
	UFSM	2016-2018	100%	67%	60%	62%	40%	100%	85%	73%
	UNIPAMPA	2016	67%	33%	60%	50%	40%	100%	85%	62%
	UTFPR	2017	33%	67%	80%	12%	20%	67%	71%	50%
<b>Média de cada sub-categoria / geral</b>			71%	46%	50%	54%	49%	97%	71%	62%

Fonte: Elaborado pelos autores



OBSERVADR





## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da pesquisa consistiu em analisar a situação das universidades federais brasileiras, quando ao cumprimento do Plano de Gestão de Logística Sustentável. Os dados coletados revelaram que a maioria das universidades federais brasileiras não atende a todos os artigos da IN n. 10/2012. A responsabilidade por esta situação pode ser compartilhada entre as universidades federais e o Governo Federal, este último pela inexistência de mecanismos de controle, fiscalização ou mesmo sanção administrativa ou pecuniária, prevista em Lei, e as universidades federais por não aproveitarem essa ferramenta de planejamento que permite o estabelecimento de práticas de sustentabilidade e racionalização dos gastos e processos na Administração Pública, além de beneficiar sua própria imagem na sociedade.

Os dados da pesquisa também demonstraram que existe diferença na porcentagem de elaboração dos Planos de Ações e na publicação dos seus respectivos Relatórios de Acompanhamento, entre as regiões brasileiras. O que leva a sugestão de desenvolvimento de uma pesquisa posterior, com o objetivo de compreender os fatores regionais que influenciam o comportamento das universidades federais, em relação ao cumprimento da IN n° 10/2012.

Outro dado relevante observado foi a ausência de regularidade na divulgação tanto dos Planos de Ação, como dos Relatórios de Acompanhamento. Algumas universidades deixaram de atender a IN n° 10/2012, nos últimos anos, o que demonstra descontinuidade das atividades da Comissão Gestora do PLS, na instituição de ensino. Em relação à abrangência do conteúdo dos Planos de Ação analisados, na presente pesquisa identificou-se que os temas mais frequentes são energia elétrica, coleta seletiva e materiais de consumo. Tanto para compreender a razão da descontinuidade do trabalho da Comissão Gestora do PLS, como para entender melhor o ensejo pelos temas mais frequentes identificados, poderia ser desenvolvida pesquisas futuras com os participantes destas Comissões.

Ressalta-se que uma das maiores dificuldades encontradas no desenvolvimento desta pesquisa foi a localização dos documentos do PLS nas páginas eletrônicas oficiais das universidades federais consultadas, pois de forma geral não há um destaque para o PLS nas páginas eletrônicas oficiais das universidades federais consultadas e os documentos ficam em páginas secundárias, e ainda, de forma desorganizada. Verificou-se, também a ausência de padronização no formato dos documentos encontrados, dificultando a análise dos mesmos. Acredita-se que seria positivo que as organizações tivessem um modelo único para desenvolver seus documentos, além de uma plataforma eletrônica, para divulgar tanto os Relatórios de Acompanhamento, como os seus Planos de Ações. Estas iniciativas facilitariam a troca de informação entre as organizações públicas, fomentando o *benchmarking* entre elas.

Destarte, de um modo geral, pode-se considerar que, embora algumas universidades



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

federais estejam cumprindo a IN n° 10/2012, ainda há um caminho razoável a ser percorrido para consolidação da gestão sustentável, em parte delas. Acredita-se que além de desenvolver mecanismos de controle, fiscalização e sanção, a Administração Pública também poderia fomentar, a implementação do PLS, por meio de incentivos, oferecendo reconhecimento público, como por exemplo, um tipo de certificação para aquelas organizações que obtivessem êxito na implementação do PLS.

Além das pesquisas futuras sugeridas anteriormente, recomenda-se que sejam realizados estudos sobre gestão para com as dimensões da sustentabilidade em outros tipos de instituições de ensino superior, que permitam comparar a efetividade do PLS em relação à outras ferramentas de Sistema de Gestão que possuem objetivos similares.

## AGRADECIMENTOS

O alcance dos objetivos declarados nesta pesquisa foi possível graças ao suporte financeiro da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento de Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT/MS), combinado com o apoio estrutural e científico da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

## REFERÊNCIAS

ALSHUWAIKHAT, H. M.; ABUBAKAR, I. An integrated approach to achieving campus sustainability: assessment of the current campus environmental management practices. **Journal of Cleaner Production**, v. 16, p. 1777–1785. 2008.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo - SP: Edições 70, 2016.

BRANDLI, L.L.; LEAL FILHO, W.; FRANDOLOSO, M.A.L.; KORF, E.P.; DARIS, D. The environmental sustainability of Brazilian Universities: barriers and pre-conditions. In: LEAL FILHO, W.; AZEITERIO, U.; CAEIRO, S.; ALVES, F. (Eds). **Integrating Sustainability. Thinking in Science and Engineering Curricula**. Springer, Switzerland, p. 63-74. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Agenda Ambiental na Administração Pública (A3 P)**. 5.ed. Brasília, DF. 2009. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/arquivos/cartilha\\_a3p\\_36.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/arquivos/cartilha_a3p_36.pdf). Acesso em: abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa n° 10**, de 12 de novembro de 2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto n° 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências. Brasília -DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. 2012.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

CAEIRO, S.; SANDOVAL HAMÓN, L. A.; MARTINS, R.; BAYAS ALDAZ, C. E. Sustainability Assessment and Benchmarking in Higher Education Institutions - A Critical Reflection. **Sustainability**, 12(2), 543. 2020.

CAMPOS, K. **Plano de Gestão de Logística Sustentável com foco na água e esgoto:** uma proposta para a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. 2018. 103 páginas. Trabalho de Conclusão Final. Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – Profiap. Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (MS).

CLARKE, A.; KOURI, R. Choosing an appropriate university or college environmental management system. **Journal of Cleaner Production**, 17(11), p. 971-984. 2009.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – Relatório Brundtland - CMMAD. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:** o nosso futuro comum. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DEUS, R.M.; BATTISTELLE, R.A.G.; SILVA, G.H.R. Sustainability insights from the mission statements of leading Brazilian Universities. **International Journal of Educational Management**, 30(3), p. 403-415. 2016. [DOI: https://doi.org/10.1108/IJEM-05-2014-0065](https://doi.org/10.1108/IJEM-05-2014-0065).

ELKINGTON, J. **Triple Bottom Line Revolution:** reporting for the third millennium. Austrália, CPA, 1999.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). 2020. **World Economic Outlook Database**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/publications/weo>. Acesso em: maio. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Ranking de universidades**. 2019. Disponível em: <https://ruf.folha.uol.com.br/2019/ranking-de-universidades/principal/>. Acesso em: jan. 2020.

FRANCO, I. T.; MOURA-LEITE, R.C.; PEREIRA, M.W.G.; LOPES, J.C.J. Personal values and approach of undergraduates towards corporate social responsibility. **Social Responsibility Journal**, 13(3), p. 457-472. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1108/SRJ-09-2016-0165>.

FRANCO, S. C.; MOURA-LEITE, R. C.; CAMERON, M. M.; JESUS LOPES, J. C.; ALMEIDA, V. L. Plano de gestão de logística sustentável e seus indicadores: o conteúdo mínimo de divulgação, conscientização e capacitação nas universidades federais. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v. 10, n. 4, p. 204-226. 2017.

HENCHEN, A. V.; MOURA-LEITE, R.; LOPES, J. C. Sustainability and management of higher education institutions: scientific production analysis. **Rev. Gestão Ambiental**



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

e **Sustentabilidade (GeAs)**. São Paulo, v. 8, n. 1, p. 38-60, jan/abr. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2017** [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2019.

KIHARA, B. M. T.; MOURA-LEITE, R. C.; LOPES, J. C. J. Compras e Contratações Sustentáveis das Universidades Federais Brasileiras. **Revista FSA** (Centro Universitário Santo Agostinho), v. 15, n. 10, p. 27-53. 2018.

KOUATLI, I. The contemporary definition of university social responsibility with quantifiable sustainability. **Social Responsibility Journal**, v. 15, n. 7, p. 888-909. 2019.

KRUGER, S. D.; PFITSCHER, E. D.; FREITAS, C. L. de; PETRI, S. M. Gestão ambiental em Instituição de Ensino Superior-Uma análise da aderência de uma instituição de ensino superior comunitária aos objetivos da agenda ambiental na administração pública (A3P). **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, 4(3), p. 44-62. 2011.

LOZANO, R. A tool for a graphical assessment of sustainability in universities (GASU). **Journal of Cleaner Production**, v. 14, p. 963-972. 2006. DOI : <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2005.11.041>

LOZANO, R. *et al.* Declarations for sustainability in higher education: becoming better leaders, through addressing the university system. **Journal of Cleaner Production**, v. 48, p. 10-19. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2011.10.006>.

LUIZ, L. C.; RAU, K.; FREITAS, C. L. de; PFITSCHER, E. D. Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e práticas de sustentabilidade: estudo aplicado em um instituto federal de educação, ciência e tecnologia. **Administração pública e gestão social**, p. 54-62. 2013.

MIRANDA-JUNIOR, J. S.; LICÓRIO, A. M. O. Agenda ambiental en la administración pública (A3P): análisis de la aplicabilidad en un instituto federal. **Revista Atlante: Cuadernos de Educación y Desarrollo**, abril 2019. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/atlante/2019/04/administracion-publica.html>. Acesso em: jan. 2020.

MOURA-LEITE, R. C.; PADGETT, R. C. La evolución de la responsabilidad social de la empresa: Un abordaje histórico. **Espacios**. v. 35, n.5, p. 9-19. 2014.

NOGUEIRA, M. V.; MOURA-LEITE, R. C.; LOPES, J. C. J. A qualidade de vida no trabalho, sob o enfoque do Plano de Gestão de Logística Sustentável: uma proposta para a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Revista FACEF, Pesquisa, Desenvolvimento e Gestão** v. 21, n. 2, p.165-177. 2019a.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

NOGUEIRA, M. V.; MOURA-LEITE, R. C.; LOPES, J. C. J. A qualidade de vida no trabalho sob o enfoque do plano de gestão de logística sustentável: uma análise das universidades federais brasileiras. **Revista de Tecnologia Aplicada (RTA)**, v. 8, n. 1, p. 51-70, jan-abr. 2019b.

NTIM, C.G.; SOOBAROYEN, T.; BROAD, M.J. Governance structures, voluntary disclosures and public accountability: the case of UK higher education institutions. **Accounting Auditing & Accountability Journal**, 30(1), p. 65–118. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1108/AAAJ-10-2014-1842>.

RIBEIRO, M. M. C.; MOURA-LEITE, R.; FRANCO, S. C.; MAX, C. Z. Práticas de Divulgação, Conscientização e Capacitação para a Sustentabilidade uma Proposta para as Universidades Federais Brasileiras. **Revista de Administração IMED**, v. 8, n. 1, p.146-168. 2018.

RISSATO, P. H. S.; DE JESUS LOPES, J. C.; MOURA-LEITE, R. C.; FIGUEIREDO, J. C.; BINOTTO, E.; FONSECA DA SILVA, F. A Análise das práticas de coleta seletiva, no âmbito das Universidades Federais Brasileiras. **Ciência e Natura**. v. 40, e. 68, p. 1-17. 2018.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para O Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SEPASI, S.; BRAENDLE, U; RAHDARI, A. Comprehensive sustainability reporting in higher education institutions. **Social Responsibility Journal**, vol. 15, n. 2, p. 155-170. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1108/SRJ-01-2018-0009>.

SILVA, E. J.; JESUS LOPES, J. C. de; MOURA-LEITE, R. C.; FIGUEIREDO, J. C.; BINOTTO, E.; SILVA, F. F. da. O uso de energia elétrica nas Universidades Federais brasileiras, sob o enfoque do Plano de Gestão de Logística Sustentável. **Ciência e Natura**. v. 41, e. 8, p. 1-17. 2019.

VIERA, K. R. O.; BATTISTELLE, R. A. G.; BEZERRA, B. S.; CASTRO, R.; JABBOUR, C. J. C; DEUS, R. M. An exploratory study of environmental practices in two Brazilian higher education institutions. **Journal of Cleaner Production** n. 187, p. 940-949. 2018.

TAUCHEN, J.; BRANDLI, L.L. A gestão ambiental em instituições de ensino superior: modelo para implantação em campus universitário. **Gestão & Produção**, v.13, n.3, p. 503-515. 2006.



OBSERVADR





ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

**ANÁLISE DE TÉCNICAS PARA DISPOSIÇÃO E TRATAMENTO DE DEJETOS DA  
AVICULTURA EM ESTABELECIMENTOS RURAIS FAMILIARES**

**ANALYSIS OF TECHNIQUES FOR DISPOSAL AND TREATMENT OF POULTRY  
WASTE IN FAMILY RURAL ESTABLISHMENTS**

Tainara Bruna MONTAGNA<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo deste trabalho foi levantar técnicas para disposição e tratamento de dejetos da avicultura em estabelecimentos rurais que trabalham com uma pequena escala produtiva, visto que é um grande desafio que as regiões de produção intensiva terão que enfrentar nos próximos anos, em função dos problemas de poluição das águas, dos custos de armazenamento, tratamento e, aproveitamento dos dejetos como adubo orgânico na agricultura. Tal levantamento se deu a partir da análise bibliográfica de artigos, cartilhas, dissertações, teses, livros, além de leis e decretos específicos sobre o tema. É possível concluir que, para a avicultura, a cama sobreposta tem se apresentado como melhor alternativa para o armazenamento, desde que devidamente tratada. Em termos de técnicas de tratamento, destaca-se a compostagem. Existem outras técnicas de tratamento mais avançadas, porém como o foco do estudo esteve em pequenos plantéis, procurou-se analisar a relação custo-benefício das técnicas levantadas.

**Palavras-chave:** Avicultura. Dejetos. Disposição. Tratamento. Aproveitamento.

**Abstract:** The objective of this work was to develop techniques for disposal and treatment of poultry waste in rural establishments that work with a small productive scale, since it is a great challenge that intensive production regions will have to face in the coming years, due to the problems of pollution of water, costs of storage, treatment and use of manure as organic fertilizer in agriculture. This survey was based on the bibliographical analysis of articles, booklets, dissertations, theses, books, and specific laws and decrees on the subject. It is possible to conclude that, for poultry farming, the overlapped bed has been presented as the best alternative for storage, provided that it is properly treated. In terms of treatment techniques, the most important are composting and the use of biogas. There are other more advanced treatment techniques, but as the focus of the study was on small plants, we sought to analyze the cost-benefit of the techniques raised.

<sup>1</sup> Engenheira Ambiental e Engenheira de Segurança do Trabalho. Mestre e Doutoranda em Geografia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Bolsista CAPES. [tainaramontagna@hotmail.com](mailto:tainaramontagna@hotmail.com).



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

**Keywords:** Poultry farming. Waste. Disposition. Treatment. Reusing.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, embora a atividade agropecuária apresente um intenso dinamismo na economia, sendo a base de sustentação econômica do país, ela vem gerando diversos danos ao meio ambiente. Entre eles, está a problemática relacionada à disposição dos dejetos produzidos pela avicultura.

Com o aumento da quantidade de animais criados, o volume de dejetos gerados também cresceu, potencializando ainda mais o risco de gerar contaminação de solos, águas e alimentos, devido à alta concentração de matéria orgânica, nutrientes, além de patógenos e metais pesados. Assim, a correta disposição e tratamento de dejetos visando seu reaproveitamento.

O fator de maior relevância na abordagem deste tema foi à falta de orientação específica dos órgãos competentes para o manejo dos dejetos em pequenos estabelecimentos rurais, onde geralmente os plantéis de animais são pequenos. Nessa pesquisa, optou-se por refletir sobre as técnicas mais adequadas para camas de aviário com até 250 m<sup>2</sup>. Pelo fato da atividade pecuária ser considerada de baixo impacto nestes casos, boa parte dos dejetos acaba sendo disposto de forma inadequada nestes estabelecimentos, podendo causar contaminação local de solos e águas. Assim, a legislação geralmente regulamenta atividades pecuárias de média e grande escala, que costumam ocorrer em médios e grandes estabelecimentos rurais.

Na tentativa de minimizar os problemas relacionados aos dejetos de animais, diversas instituições de pesquisa e de assistência rural vêm apontando o uso de soluções eficientes, sob o ponto de vista econômico, social e ambiental, permitindo agregar valor à atividade pecuária por meio da geração de biogás e de fertilizantes orgânicos, por exemplo. No mundo todo, o poder público passou a criar leis de proteção ambiental e regular atividades como a suinocultura e a avicultura. Considerando esses aspectos, este trabalho tem como objetivo principal fazer um levantamento das principais técnicas que têm sido utilizadas para o armazenamento e tratamento de dejetos da avicultura, com destaque para aquelas que têm conseguido transformar esse rejeito em recurso (adubo, energia, etc.), e, identificar as técnicas mais adequadas aos estabelecimentos rurais com pequenos plantéis.

Esta pesquisa foi construída a partir da interpretação sobre a literatura levantada e analisada a respeito da geração, armazenagem, tratamento e utilização de dejetos da avicultura, com ênfase em estabelecimentos rurais que possuem um pequeno plantel (aviários com até 250 m<sup>2</sup>)<sup>2</sup>. Estes estabelecimentos geralmente são de agricultores familiares, que combinam outras atividades agrícolas, de modo que não são exclusivamente pecuaristas.. Em relação aos avicultores, o

<sup>2</sup> A Resolução SEMA nº 24/08 traz como porte mínimo aviários de até 1500 m<sup>2</sup> de área de criação, porém como a pesquisa trata-se de pequenos agricultores, optou-se por trabalhar com a metragem de 250 m<sup>2</sup>.



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

trabalho ocorre na forma de integração com grandes agroindústrias.

Assim, recorreremos aos referenciais bibliográficos para discorrer sobre os temas tratados nessa pesquisa. Foram utilizados artigos, cartilhas, dissertações, teses, livros, além de normas (leis, decretos, portarias) e dados secundários relacionados à produção de aves, bem como aos dejetos destes animais.

Foi realizada uma revisão das legislações federal e estadual sobre recursos hídricos e disposição de dejetos, a fim de identificar o *status* em que se encontra o aspecto legal, geral e específico, referente ao tratamento dos dejetos produzidos pela avicultura.

O levantamento bibliográfico sobre a avicultura, com foco em pequenos estabelecimentos rurais, baseou-se em artigos, dissertações e teses, além de livros que fazem referência ao tema escolhido. Para o levantamento de artigos, foi consultada a base de dados do *site* periódicos CAPES e, para as dissertações e teses, o banco de teses da CAPES e *sites* de bibliotecas universitárias. Buscou-se também, informações através de entrevistas sobre resoluções e normativas legais pertinentes, com técnicos do quadro funcional do Instituto Ambiental do Paraná (IAP).

A pesquisa foi desenvolvida a partir de revisão bibliográfica sobre a problemática socioambiental dos dejetos e sobre as técnicas de disposição e tratamento dos dejetos, priorizando o reaproveitamento destes.

As propostas de tratamento e disposição dos dejetos a serem recomendadas devem ir ao encontro à Política Nacional de Saneamento Básico, que engloba os resíduos sólidos e os recursos hídricos (Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007). Outras normas referentes à disposição, tratamento e reaproveitamento de dejetos, foram definidas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA): Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente); Lei nº 9.605/98 (Crimes Ambientais); Lei nº 12.651/12 (Código Florestal) e Lei nº 9.433/97 (Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos). Também foram consultadas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), como a Resolução nº 237/97 (Licenciamento Ambiental); nº 357/05 (Classificação das águas); nº 430/11 (Padrões de lançamento de efluentes); nº 003/90 (Poluição Atmosférica) e nº 382/06 (Limites de emissão de poluentes).

No âmbito do estado do Paraná, as principais normas analisadas foram o Decreto Estadual nº 5.503/02 (Distâncias e condições) e àquelas do Instituto Ambiental do Paraná (IAP), como as Resoluções nº 31/98 (Aspectos locacionais); nº 009/10 (Licença ambiental simplificada); nº 51/10 (Empreendimentos passíveis de licenciamento); além das Instruções Normativas nº 56/07 (Localização da propriedade); nº 105/006 de 2004 (Padrões de lançamento de efluentes).

Finalmente, a partir da análise dos referenciais bibliográficos utilizados e de entrevistas com técnicos do IAP e pequenos avicultores, procuramos nos posicionar sobre as técnicas e métodos de armazenamento, tratamento e utilização de dejetos da avicultura, indicando àquelas mais adequadas para pequenos estabelecimentos rurais do Sudoeste do Paraná, caracterizados atualmente pela criação de poucos animais, falta de mão de obra e dificuldades de investimentos com altos custos. Assim, buscamos evidenciar métodos de tratamento e aproveitamento simples,



OBSERVADR





baratos e ambientalmente eficazes.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### Disposição e Armazenamento de Dejetos da Avicultura

Em relação à avicultura, estudos relacionados ao impacto ambiental da avicultura nos solos ainda são muito escassos devido à falta de sensibilização para sua importância. A forma mais comum de poluição e contaminação do solo em regiões avícolas está relacionada ao uso abusivo de dejetos como fertilizantes. Sempre que possível, a aplicação dos resíduos não deve ocorrer de forma superficial, devendo estes ser incorporados ao solo, principalmente no sistema de produção de pastagem (PALHARES; KUNZ, 2011).

Para Bonato (2011), entre as alternativas utilizadas como forma de armazenagem de resíduos, tem-se a cama sobreposta ou cama de aviário, também conhecida como “*deep bedding*”.

### Cama Sobreposta

Este sistema fundamenta-se, basicamente, na absorção do material excretado pelos animais (fezes e urina) por um composto absorvente, transformando o material em um composto pastoso ou sólido, utilizado posteriormente como fertilizante orgânico.

A cama sobreposta foi desenvolvida no Brasil pela Embrapa Suínos e Aves e consiste na utilização de uma camada profunda de substrato que atua como absorvente de dejetos orgânicos dos animais no período em que permanecem no local. Simultaneamente ao processo de absorção, ocorre a decomposição do material orgânico, por meio de um tratamento biológico, estabilizando o material para posterior uso como fertilizante (BONATO, 2011).

A cama sobreposta tem por objetivo reduzir os investimentos em edificações, minimizar os riscos de poluição e melhorar a valorização agrônômica do composto como adubo orgânico. Entretanto, sua disposição e uso requerem alguns cuidados em relação a construção das edificações, tais como: maior altura do pé-direito e maior ventilação; maior disponibilidade de água; disponibilidade de material de boa qualidade para a cama; e um plantel de matrizes com bom estado sanitário (COSTA et al., 2006).

As vantagens da disposição de dejetos em camas estão na redução de cerca de 50% do volume de dejetos, aumento de matéria seca, menor emissão de NH<sub>3</sub> (reduzindo odores desagradáveis característicos da criação de suíno), melhor balanço d'água, evitando acúmulo e necessidade de armazenamento dessa água e melhor produção de calor. Há ainda outros fatores que podem ser citados como vantagens, como a maior facilidade na operacionalidade no manejo dos dejetos, menor dependência de grandes áreas cultivadas e maior facilidade na disposição e transporte do material (ARNS, 2004).

Quanto à escolha do material para fazer a cama, alguns aspectos devem ser observados, como:



## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

(i) possuir uma boa capacidade de absorção e serem biodegradáveis; (ii) apresentarem características específicas em relação à modificação do meio, em relação ao conforto dos animais, temperatura da cama (evitando oscilações) e considerar o contato direto dos animais com as excreções;

(iii) apresentar tamanho de partículas de média a grande, com alto teor de carbono (celulose e lignina), com boa condutividade térmica, com boa capacidade higroscópica, facilidade de liberação da umidade absorvida, menor custo e não promover a multiplicação de patógenos (ARNS, 2004, p.35).

A escolha dos materiais utilizados para formar a cama está geralmente associada à disponibilidade dos mesmos na região e ao custo de aquisição. Os materiais mais utilizados são maravalha, serragem, palha de cereais, sabugo de milho triturado, casca de arroz, palha de soja, casca de café e bagaço de cana triturado (FERREIRA et al., 2010). A qualidade do material utilizado para formar a cama é considerada muito importante, pois ela refletirá decisivamente no desempenho produtivo e nas condições sanitárias dos lotes e no seu efeito fertilizante (ARNS, 2004).

O tempo de permanência do material nas edificações depende de vários aspectos, entre eles, das condições climáticas de cada local, do tipo de manejo adotado no sistema, profundidade do leito, regime de alimentação dos animais e características do material utilizado (KUNZ et al., 2005). Durante a permanência da cama nas baias, troca-se os lotes de animais e apenas parte da cama é substituída ou adicionada em cima da parte mais molhada (em função dos dejetos), conservando-se a parte mais seca, que em geral é a mais próxima dos comedouros (ROPPA, 2003). O tipo de material utilizado como cama apresenta tempos de permanência diferentes, variando de acordo com o tipo de material e fase de produção (KUNZ, 2005).

Alguns fatores devem ser levados em consideração para o máximo desempenho permitido pelo potencial genético dos animais. Para preservar a qualidade e prolongar a vida útil de uma cama é necessário que o ambiente no qual os animais são criados represente uma interação entre as variáveis interdependentes, como qualidade do ar, temperatura, umidade, ventilação, número de animais por metro quadrado, etc. A qualidade do ar é influenciada pelas condições da cama e esta pelo tipo de material utilizado, que, juntamente com o grau de umidade e temperatura irão determinar os níveis de amônia presentes no meio. Além desses fatores inerentes ao ambiente interno, existem influências externas, como a própria temperatura ambiente, a época do ano e a localização da instalação (AVILA; MAZZUCO; FIGUEIREDO, 1992).

O material utilizado para receber os dejetos deve contribuir para o conforto aos animais, de forma a evitar oscilações de temperatura no interior da instalação e o contato direto das aves com as fezes e com o piso. O material considerado deve absorver a umidade do piso e diluir a excreta para proporcionar as práticas de manejo que maximizem a vida útil da cama e seu posterior aproveitamento no final da criação. As determinações, buscando a preservação ecológica,



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

indicam a redução da disponibilidade dos materiais comumente utilizados com o objetivo de servir como cama, principalmente a raspa de madeira (maravalha), que tende a se tornar escassa. É, portanto, imprescindível e urgente a procura de materiais alternativos e a adoção de práticas de reutilização da cama na criação de lotes subsequentes (AVILA; MAZZUCO; FIGUEIREDO, 1992).

A principal causa da poluição provocada pelo manejo inadequado dos dejetos é seu lançamento direto sem o devido tratamento nos cursos d'água, o que ocasiona desequilíbrios ecológicos e poluição da água, disseminação de patógenos e contaminação das águas potáveis com amônia, nitratos e outros elementos tóxicos. Devido a estas características, o manejo dos dejetos deve ser realizado de forma a minimizar os impactos ambientais. Cabe salientar, porém, que o tipo de manejo adotado pelos produtores dependerá do sistema de produção utilizado e da quantidade de dejetos produzida (CARDOSO; OYAMADA; SILVA, 2015).

## Tratamento dos dejetos da Avicultura

Quando a cama de aviário é aplicada de forma desordenada no solo, sem o devido tratamento, contamina o solo com amônia, presente em alta quantidade, que é gerada a partir da decomposição microbiana dos dejetos das aves (OLIVEIRA; BIAZOTO, 2013). Além disso, o fósforo é encontrado em altas quantidades nas excretas das aves, porém, a aplicação excessiva na adubação pode saturar a capacidade do solo e plantas de utilizar este nutriente, acarretando na lixiviação e posterior contaminação do lençol freático (OVIEDO-RONDÓN, 2008). A preocupação pelo seu uso como fertilizante é crescente. Deste modo, é necessário desenvolver medidas que possam mitigar os riscos de contaminação (BLAKE, 1996).

Segundo Hardoim (1999), um sistema de tratamento de dejetos excelente deve ser projetado para reduzir o impacto ambiental e potencializar a recuperação dos recursos, com a finalidade de aproveitá-los para o aumento da produtividade.

Utembergue, Afonso e Pereira (2012) analisam que as técnicas de tratamento de dejetos são alternativas viáveis que visam à redução da poluição ambiental. A utilização dos produtos gerados a partir de diferentes técnicas pode trazer lucros, como por exemplo, através da comercialização dos resíduos tratados (adubo) ou geração de biogás; e reduzir custos, como é o caso da utilização em lavouras como adubo nos estabelecimentos rurais com avicultura. Deste modo, é importante ressaltar que o destino adequado dos dejetos reduz significativamente os potenciais de contaminação, seja do solo, água ou ar. Assim, é de suma importância um manejo adequado visando minimizar impactos produzidos.

Para Seiffert (2000), o tratamento refere-se a qualquer sistema usado para reduzir o potencial poluente de resíduos, ou a alteração de sua composição original. Os sistemas de tratamento contemplam lagoas de tratamento, compostagem e geradores de biogás. Além disso, existem também sistemas de tratamento que envolvem aeração mecânica e tanques de oxidação, porém, eles têm sido pouco utilizados, devido aos custos elevados de instalação e operação. Para as alternativas de tratamento para dejetos avícolas, destacamos aqui a compostagem e o uso do



OBSERVADR





biogás.

## Compostagem

A compostagem é uma prática bastante utilizada para decomposição e bioestabilização dos resíduos orgânicos sólidos, sendo um processo biológico de transformação da matéria orgânica crua em substâncias húmicas, estabilizadas, com propriedades e características diferentes do material que lhe deu origem (SILVA et al., 2007). Essa técnica permite obter mais rapidamente e em melhores condições a desejada estabilização da matéria orgânica. A compostagem é um processo de digestão aeróbia da matéria orgânica por microrganismos em condições favoráveis de temperatura, umidade, aeração, pH e qualidade da matéria-prima disponível (REBONATO, 2012).

Segundo Silva (2007), a compostagem é um processo ambientalmente seguro, devido que ocorre a eliminação de patógenos e microrganismos nocivos. A matéria orgânica neutraliza várias toxinas e imobiliza metais pesados reduzindo assim a absorção destes materiais indesejáveis às plantas. Além de impedir que o solo sofra mudanças bruscas de acidez ou alcalinidade.

Para Sartori et al. (2015), a região Sul do Brasil é caracterizada pela criação intensiva de frangos. Durante o período de crescimento e engorda, as aves são mantidas em galpões, cujo assoalho é coberto por uma camada espessa de serragem, chamada de cama de aviário”, servindo de suporte para os lotes de frangos. Esta cama permanece no galpão por aproximadamente 300 dias, e resulta no final deste período, em um material rico em nutrientes, principalmente Nitrogênio, além de restos de ração e excretas dos animais. Normalmente, este material quando retirado dos galpões, é levado para o campo, permanecendo armazenado, ocasionado a perda do material, provocada pela solubilização e lixiviação dos nutrientes, além de representar contaminação para as águas e solo com altas concentrações de nutrientes.

A cama de aviário sem passar pelo processo de compostagem, é considerada um dos principais resíduos utilizados de maneira incorreta na agricultura.

Para a realização de uma compostagem bem sucedida, é necessário um processo de pré-compostagem, que envolvem as seguintes etapas: determinação da relação carbono/nitrogênio, escolha dos materiais de mistura, granulometria, pesagem e mistura, local adequado, dimensionamento das pilhas ou leiras, controle de mistura e aeração, temperatura, odor, maturação, qualidade do composto orgânico final e beneficiamento (AUGUSTO; KUNZ, 2011).

O ideal é que a compostagem seja realizada em local próximo da produção do dejetos. Locais muito distantes das granjas são economicamente desaconselháveis, pois o transporte onera os custos e pode inviabilizar o processo. O pátio disponível para a compostagem pode ser arquitetado para pequenos e grandes projetos e irá depender da quantidade de dejetos produzidos. O solo deve ser compactado e impermeabilizado evitando a infiltração de água de chuva contaminada com dejetos às águas subterrâneas (AUGUSTO; KUNZ, 2011).

A compostagem apresenta algumas vantagens, as quais podemos são relatadas por Sartori et al. (2015): Aumento da saúde do solo – a matéria orgânica compostada se liga com as partículas do



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

solo, ajudando na retenção da água e drenagem do solo, melhorando sua aeração; Redução da erosão do solo – o composto aumenta a capacidade de infiltração da água, reduzindo a erosão; Redução de doenças de plantas – o composto aumenta a população de microrganismos desejáveis; Manutenção da temperatura e estabilização do pH do solo – o composto favorece a atividade biológica no solo; Ativação da vida do solo – o composto favorece a reprodução de microrganismos benéficos às culturas agrícolas; Processo ambientalmente seguro – a compostagem reduz o impacto e a poluição do ambiente; e Economia de tratamento de efluentes – o composto se solubiliza lentamente e é absorvido pelas plantas, não sendo carregado para o lençol freático.

Para a realização da compostagem, há algumas condições necessárias, sendo elas: O local escolhido deve ser de fácil acesso; Estar próximo de onde está armazenado o material palhoso, que será usado em grande quantidade; Estar próximo a uma fonte de água, uma vez que o material será molhado à medida que as camadas vão sendo colocadas e também quando o material será revolvido, visto que acontece várias vezes durante o processo de compostagem; Estar em local com baixa declividade, até 5% para facilitar o preparo e o manejo da pilha de composto, permitindo a drenagem da água da chuva; O composto pode ser feito em campo aberto, em chão batido, sendo desnecessário piso cimentado (SARTORI et al., 2015).

Na cartilha de compostagem para os agricultores, Sartori et al. (2015) descrevem os passos de como fazer o composto, devendo seguir os seguintes passos:

- a) Distribuir a camada de palha e/ou capim no solo com 20 centímetros de altura e 1,8 a 2,0 metros de largura ou mais, podendo o comprimento variar de acordo com a quantidade de material a ser compostado, além de molhar bem antes de colocar outros materiais em cima;
- b) Misturar e umedecer os materiais a serem compostados: para cada 1 m<sup>3</sup> de materiais (0,5 m<sup>3</sup> de dejetos sólidos e 0,5 m<sup>3</sup> de palhadas);
- c) Formar a pilha até 1,20 m a 1,5 m de altura, com a mistura umedecida a 60% (ao apertar a massa do composto com a mão não deve escorrer água);
- d) Cobrir com palhada seca a pilha pronta, para manter a umidade e a temperatura;

Além disso, é importante salientar que a forma e o tamanho da pilha de compostagem influenciam a velocidade da compostagem, pelo efeito que tem sobre o arejamento e a dissipação do calor da pilha. O tamanho ideal da pilha pode variar, porém, o volume de 1,5 m x 1,5 m x 1,5 m tem sido considerado bom para vários materiais. Em locais muito frios, pode-se utilizar pilhas mais altas que 1,5 m (SARTORI et al., 2015).

Um dos quesitos importantes na compostagem é em relação ao tempo para que ocorra a decomposição da matéria orgânica, dependendo de vários fatores. Para Sartori et al. (2015) quanto maior for o controle das condições da temperatura e umidade, mais rápido será o processo. Se as necessidades nutricionais da pilha forem adequadas, os materiais adicionados em pequenas proporções, mantendo a umidade adequada e a pilha misturada todas as semanas, o composto será estabilizado dentro de 30 a 60 dias, e curado após 90 a 120 dias, estando pronto



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

para ser utilizado após este período.

Uma das formas de analisar se o composto está pronto para ser utilizado é quando não ocorre a perda de água, estando solto e com cheiro de terra, esfregando o composto entre as mãos elas não se sujam.

Sartori et al. (2015), salienta que há alguns fatores que influenciam no processo de compostagem, sendo:

a) Umidade: No processo de decomposição da matéria orgânica, a umidade garante a atividade microbiana, devido que toda atividade metabólica e de reprodução dos microrganismos e dos outros organismos que atuam no processo de compostagem dependem da água.

b) Aeração: O oxigênio é essencial para os microrganismos que realizam a decomposição dos resíduos orgânicos, pois a decomposição é um processo de oxidação biológica das moléculas ricas em carbono, com liberação de energia, essa energia é consumida pelos organismos, e os nutrientes liberados são consumidos pelas plantas.

c) Temperatura: Na compostagem de resíduos orgânicos, o calor desenvolvido se acumula, e a temperatura pode chegar à cerca de 80° C. Porém, é desejável que a temperatura varia de 60° C a 70° C nos primeiros 25 dias e depois venha a diminuir naturalmente. Para isso, a temperatura pode ser controlada através de uma barra de ferro de construção colocada na pilha, ao retirar a barra deve-se observar se está quente e molhada (não haverá necessidade de molhar a pilha do composto) e se estiver seca (molhar bem a pilha, até aparecer água por baixo).

d) Relação C:N: Na compostagem é necessário criar condições e dispor em local adequado as matérias-primas ricas em nutrientes orgânicos e minerais, que contenham uma relação C:N favorável. Esta relação deve ser em torno de 30/1, ou seja, para cada parte de Nitrogênio na forma de esterco, devem estar presentes 30 partes de Carbono na forma de palhada.

e) Tamanho das partículas: As partículas dos materiais não devem ser muito pequenas, para evitar a compactação durante o processo, comprometendo a aeração.

O composto orgânico gerado no processo é de excelente qualidade, em volume concentrado que permite inclusive menor custo de transporte e distribuição nas lavouras, além de apresentar outra grande vantagem que é a redução dos odores, comparado com os sistemas tradicionais, como lagoas anaeróbias e facultativas (OLIVEIRA; HIGARASHI, 2006).

A compostagem é utilizada no solo como corretivo orgânico, principalmente em solos pobres em matéria orgânica como os argilosos e arenosos. Pode ser utilizado em pomares, hortas, jardins e na agricultura em geral. A aplicação dos compostos deve ser sobre o solo antes ou depois do plantio das sementes e mudas.

Os estudos envolvendo compostagem têm se orientado na busca do aumento da capacidade de absorção de dejetos por diferentes materiais e com baixo custo. A otimização dos parâmetros do processo e das construções (plataformas de compostagem) foi recentemente estudada, (NUNES, 2003). Os resultados apresentaram altas taxas de incorporação do dejetos, usualmente maiores



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

que 1:8 (substrato/dejeto) em substratos como maravalha e serragem, durante um mês de incorporação do dejeto com matéria seca de cerca de 3% (OLIVEIRA et al., 2003), sendo, na maioria dos casos, superiores à capacidade de absorção do material (KUNZ et al., 2004), o que evidencia a alta capacidade de evaporação do sistema proposto.

Já no processo de compostagem de aves mortas, são necessários cerca de 90 dias para a produção de um composto orgânico de alta qualidade como fertilizante. Porém, algumas penas, ossos maiores e bicos podem ser encontrados. Assim, recomenda-se um beneficiamento final, para separação dessas partes (AUGUSTO; KUNZ, 2011).

O manejo deve ocorrer diariamente para que todas as aves tenham destino adequado em menos de 24 horas após a morte, evitando o risco de contaminação do ambiente, problemas sanitários e animais vetores de doenças (aves, roedores, moscas e cães). Após o recolhimento das aves mortas, a pilha de compostagem deve ser preparada em local coberto e fechado. O manejo ideal é fundamental para que a compostagem desenvolva corretamente e se evite a liberação de chorume e odores. A presença de moscas é um bom indicativo do manejo incorreto. Os principais passos da compostagem de aves mortas estão descritos a seguir (AUGUSTO; KUNZ, 2011):

- a) Disposição das aves em área exclusiva à compostagem - baias ou galpões de altura máxima de 1,6 m, dependendo da largura;
- b) Confecção inicial de uma pilha com espessa camada (mínimo de 15 cm) de material vegetal seco (palhas, cascas, serragens, bagaço de cana de açúcar ou capim seco);
- c) A segunda cama deve ser composta pelo dejeto seco ou composto oriundo da compostagem dos dejetos, em quantidade suficiente para cobrir toda a camada anterior;
- d) A seguir, as aves mortas são acomodadas na parte superior do dejeto espalhado, de forma a não sobrepor umas às outras, e não encostarem às paredes das baias ou galpões;
- e) Outra camada de dejeto ou composto orgânico deve ser acondicionada acima das aves, cobrindo-as por completo, de modo que as aves não fiquem expostas;

A última cama é a de separação das camadas de aves mortas, ou a de cobertura final da pilha. Grande quantidade de material vegetal seco deve cobrir toda a camada anterior. A distância da última camada e a cobertura da baia ou galpão deve ser de, no mínimo, um metro, para facilitar o trabalho do funcionário.

Paiva, Souza e Grings (2011), relatam que a composição do adubo produzido no processo de compostagem diferencia de uma composteira para outra, em razão de fatores que incluem: a quantidade de carcaças colocadas a compostar, o tipo da fonte de carbono, a idade da cama de aviário usada como material aerador e fonte de carbono, a temperatura atingida durante a compostagem, a forma de estocagem do composto, etc.

De acordo com Paiva, Souza e Grings (2011), quando comparados os métodos de compostagem sugeridos pela Embrapa com fossas sépticas, tem-se um custo fixo inicial menor para a



OBSERVADR







# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

construção da fossa séptica. Entretanto, ao projetar a vida útil de 10 anos ou mais para a composteira padrão Embrapa, os custos finais são menores.

## CONCLUSÃO

Este estudo retratou os processos mais utilizados de armazenamento e tratamento de dejetos de aves. Todos possuem o objetivo de minimizar os impactos ambientais causados pelos dejetos e reduzir seu potencial poluidor, além de permitir o uso de resíduo oriundo dos tratamentos, seja como fertilizante nas lavouras, seja como biogás, que pode ser usado para aquecimento, cozimento, geração de energia, etc.

O impacto ambiental provocado pelo manejo inadequado dos dejetos avícolas pode causar diversos danos, como riscos de poluição de mananciais de água superficiais e subterrâneas, além da emissão de odores e gases nocivos à saúde da população. Outros problemas provenientes destas atividades são aos custos e as dificuldades de armazenamento, transporte, tratamento e reutilização dos dejetos, podendo resultar em um manejo inadequado. Desta forma, ocorre a busca por alternativas a fim de minimizar o impacto negativo destes dejetos no ambiente.

A cama de aviário, enquanto resíduo da produção avícola, pode apresentar variadas implicações, conforme o tratamento e o destino desse resíduo. Ao tratar-se de aspectos ambientais e sanitários, no que diz respeito ao uso como cama na produção animal, quanto a sua fertilização como fertilizante agrônômico, é fundamental a adoção de técnicas e métodos para seu posterior tratamento.

Ao se tratar do pequeno agricultor, ou seja, que possui um pequeno plantel de animais, foi possível concluir que entre as técnicas de armazenagem para os avicultores e suinocultores se destacam as camas sobrepostas, que consiste da criação de animais em piso formado com maravalha ou outro material, possibilitando um custo relativamente baixo para instalações e manejo, além de um melhor aproveitamento da área da propriedade.

Em termos de técnicas de tratamento para o pequeno agricultor de aves, destaca-se a compostagem como uma proposta promissora, econômica e prática. Além de possuir um valor econômico associado à venda do composto, a compostagem reduz os sólidos totais e pode eliminar os microrganismos patogênicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUGUSTO, Karolina V. Z.; KUNZ, Airton. Tratamento de dejetos de aves poedeiras comerciais. In: PALHARES, Julio C.; KUNZ, Airton. **Manejo ambiental na avicultura**. Concórdia: Embrapa suínos e aves, 2011. 226p. p.153-174.

ARNS, Adriana P. **Eficiência fertilizante da cama sobreposta de suíno**. 2004. 114 f.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Dissertação (Mestrado em Agronomia) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2004.

AVILA, Valdir S.; MAZZUCO, Helenice.; FIGUEIREDO, Elsie A. P. de. Cama de aviário: materiais, reutilização, uso como alimento e fertilizante. **Circular Técnica**, Concórdia, n. 16, p. 1-38, 1992.

BLAKE, J. P. Dejetos da indústria avícola: o que deve ser feito para preservar o meio ambiente? In: CONFERÊNCIA APINCO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIAS AVÍCOLAS, 1996, Campinas. **Anais...** Campinas: FACTA, 1996. p.91-98.

BONATO, Eduardo. **Análise do sistema de manejo de dejetos da suinocultura comercial em Camargo – RS**. 2011. 55 f. Monografia (Graduação em Tecnologia em Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Campus de Camargo, 2011.

CARDOSO, Bárbara F.; OYAMADA, Graciela C.; SILVA, Carlos M. Produção, tratamento e uso dos dejetos suínos no Brasil. **Desenvolvimento em Questão**, Rio de Janeiro, v.13, n.32, p.127-145, out/dez. 2015.

COSTA, Osmar A. D.; OLIVEIRA, Paulo A. V.; HOLDEFER, Carmo.; LOPES, Elder J. C.; SANGOI, Vicente. Sistema alternativo de criação de suínos em cama sobreposta para agricultura familiar. **Comunicado Técnico**: EMBRAPA, Concórdia, v.1, n.1, p. 01-07, 2006.

HARDOIM, Paulo César. **Efeito da temperatura de operação e da agitação mecânica na eficiência da biodigestão anaeróbia de dejetos bovinos**. 1999. 88 f. Tese (Doutorado em Produção Animal) – UNESP/Campus de Jaboticabal, Jaboticabal, 1999.

KUNZ, Airton. Impactos sobre a disposição inadequada de dejetos de animais sobre a qualidade de águas superficiais e subterrâneas. In: SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE USO DA ÁGUA NA AGRICULTURA, II., 2006, Passo Fundo. **Anais...** Passo Fundo: UPF, 2006. p. 1-6.

NUNES, Maria Luíza, A. **Avaliação de procedimentos operacionais na compostagem de dejetos de suínos**. 2003. 116 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

OLIVEIRA, Edimar S.; BIAZOTO, Carlos D. S. Avaliação dos impactos ambientais causados pelos aviários no município de Assis Chateaubriand, no oeste do estado do Paraná, Brasil. **Revista Verde**, Mossoró, v.8, n.2, p.24-30, 2013.

OLIVEIRA, Paulo A. V.; HIGARASHI, Martha M. **Unidade de compostagem para o tratamento dos dejetos de suínos**. Concórdia: Embrapa, 2006. 39p.

OLIVEIRA, P. A. V.; NUNES, M. L. A.; KUNZ, A.; HIGARASHI, M. M.; SCHIERHOLT NETO, G. F. Utilização de compostagem para o tratamento dos dejetos de suínos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE VETERINÁRIOS ESPECIALISTAS EM SUÍNOS, 2003, Goiânia. **Anais...** Concórdia: Embrapa, 2003. p.433-434.

OVIEDO-RONDÓN, Edgar O. Tecnologias para mitigar o impacto ambiental da produção de frangos de corte. **Revista Brasileira de Zootecnia**, Viçosa, v.37, n.1, p.239-252, 2008.

PALHARES, Julio Cesar P.; KUNZ, Airton. **Manejo ambiental na avicultura**. Concórdia: Embrapa Suínos e Aves, 2011. 221p.

PALVA, Doralice P.; SOUZA, Marcos V. N.; GRINGS, Vitor H. A transferência da tecnologia do uso da compostagem de carcaças pela Embrapa Suínos e Aves. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.28, n.2, p. 467-483, 2011.

REBONATO, Fernando R. Diferentes tecnologias para armazenamento e tratamento de dejetos animais. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE ENSINO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, III., 2012, Ponta Grossa. **Anais...** Ponta Grossa: SINECT, 2012. p.1-10.



OBSERVADR



ST8 – DIÁLOGOS DE SABERES PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

**O PERFIL DA PESQUISA SOBRE O CONSUMISMO: UM ESTUDO  
BIBLIOMÉTRICO DOS ARTIGOS DA BASE DE DADOS DA SCOPUS**

**THE PROFILE OF CONSUMERISM RESEARCH: A BIBLIOMETRIC STUDY OF  
ARTICLES FROM THE SCOPUS DATABASE**

Tiago Rodrigo Lutzer TIZOTTE<sup>1</sup>; Ana Paula da Rosa DEZORDI<sup>2</sup>; Maria Margarete Baccin BRIZOLLA<sup>3</sup>; Jorge Oneide SAUSEN<sup>4</sup>; Nelson José THESING<sup>5</sup>.

**Resumo:** Este trabalho teve como objetivo identificar determinadas características dos artigos da base de dados da *Scopus* e que continham em seu título a palavra consumismo ou consumerism. Sendo utilizada a bibliometria enquanto técnica estatística e quantitativa de medição dos índices de produção e dispersão do conhecimento científico, os tópicos de interesse, como título, resumo e corpo de texto foram exportados da base de dados mencionada e processados pelo software de análise bibliométrica VOSviewer(R). Verifica-se, o grande valor dos assuntos tratados em virtude da vasta literatura existente, e pelo significativo aumento de publicações. Ao final, são difundidas sugestões para futuros estudos.

**Palavras Chaves:** Consumismo. Bibliometria. Educação Financeira.

**Abstract:** This work aimed to identify certain characteristics of the articles in Scopus' database that contained the word consumerism or consumerism in their title. Using bibliometrics as a statistical and quantitative technique for measuring the production indexes and dispersion of scientific knowledge, the topics of interest, such as title, abstract and body of text, were exported from the database mentioned and processed by the VOSviewer(R) bibliometric analysis software. It is verified, the great value of the subjects treated due to the vast existing literature, and by the significant increase of publications. At the end, suggestions for future studies are disseminated.

**Key words:** Consumerism; Bibliometry; Financial education;

## INTRODUÇÃO

Os consumidores são seguidamente envolvidos pelas diversas propagandas de *marketing*, mostrando facilidades de pagamento parcelado, comodismo, promoções e benefícios. O jovem que não tem conhecimento do quanto pode comprometer das suas receitas, pode levar-se ao endividamento, isso pode acontecer porque os jovens não possuem conhecimentos apropriados sobre gestão financeira e não sabem como tomar suas decisões financeiras adequadas.

---

<sup>1</sup> Contador. Mestrando em Desenvolvimento Regional no PPGDR/UNIJUI. tiago.tizotte@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional pela UNIJUI. anna.darosa@gmail.com

<sup>3</sup> Professora da PPGDR/UNIJUI. Marga.brizolla@unijui.edu.br.

<sup>4</sup> Bacharel em Administração pela UNIJUI. Mestre em Administração pela UFRGS. Doutor em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). josausen@unijui.edu.br

<sup>5</sup> Professor Doutor do PPGDR/UNIJUI, e integrante do Grupo de Pesquisa Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC), e a Linha de Pesquisas Políticas Públicas, Planejamento Urbano e Gestão do Território (PPGRD). nelson.thesing@unijui.edu.br.

Aponta Rizzo (1996, p. 15) que a história do inadimplemento [...] “é tão antiga como a história do crédito. Primeiro a própria vida do devedor e mais tarde a sua liberdade constituíam a garantia do credor. A grande mudança ocorreu quando de uma relação entre pessoas se passou a uma relação entre patrimônios” [...]. Atualmente, podem-se constatar muitos cidadãos que reclamam da escassez de dinheiro. Mas será mesmo que estes indivíduos conseguem administrar o que ganham? Ou estão afundadas no consumismo?

A ausência de uma educação financeira acessível e de boa qualidade, relega a população à uma ilusão de poder de consumo que não exatamente pode corresponder às suas realidades financeiras. A premissa de que para pertencer a determinado grupo social, e para ser admirado, é necessário corresponder a determinadas expectativas de consumo, expõe a face mais cruel do capitalismo.

É a valorização da tese de que o ser humano é aquilo que ele tem, no entanto, a realidade financeira expõe uma face ainda mais cruel de que na verdade ele não é o que ele possui e sim o que ele deve, desta forma, a pesquisa aborda temas que envolvem a propensão ao endividamento do indivíduo, questiona seu papel mediante o contexto econômico em que atravessa o país, bem como trata da importância da inserção da educação financeira frente ao consumismo. Este cenário vem despertando os pesquisadores a estudar o comportamento dos consumidores, estes estudos visam envolver em sua maioria o comportamento do consumidor, no processo de comercialização afim de alavancar o consumo. Neste sentido temos que as “informações sobre o comportamento dos consumidores e dos principais fatores que influenciam a sua decisão de compra são essenciais para identificação de oportunidades de mercado” (TORRES, 2003).

A relevância teórica deste estudo se concentra na colaboração para com a discussão acerca da disseminação de informações sobre o consumismo quanto aos demais estudos já publicados sobre a temática. Desta forma, este trabalho trata-se de um artigo teórico cujo procedimento metodológico constitui na de revisão bibliográfica e bibliométrica, dos periódicos disponíveis na base de dados da *Scopus*, usando como palavras-chave “consumismo” e “consumerism” no título do artigo.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

A pesquisa realizada está relacionada ao consumismo e os seus reflexos na vida financeira das pessoas e em suas famílias, sendo que dentro desse tema aborda-se inicialmente sobre a propensão ao endividamento, em seguida discorre-se sobre a educação financeira e o consumismo e por fim sobre a bibliometria. Destaca-se o grande número de estudos recentes sobre a temática utilizando-se de diversas abordagens e múltiplos autores que tratam sobre a temática, havendo desta forma diferentes conceitos, mas que em sua maioria tendem pela similaridade.

### **Propensão ao Endividamento**

Depois de anos de custo de vida relativamente estável, expansão econômica e consumo fácil que se instalou durante os governos Lula (2003-2011), o Brasil enfrenta atualmente o início de uma grande recessão em sua economia, queda no Produto Interno Bruto - PIB, alta do dólar, deflação e desemprego em massa. Assim, a expectativa é de uma retração da economia brasileira na comparação com o passado, podendo ser a pior performance anual da economia brasileira da sua história, fatores estes que contribuirão significativamente ao aumento de

indivíduos em situação de endividamento.

Santos e Silva (2014) colocam que o nível de endividamento é impulsionado pelo estímulo ao consumo por parte dos incentivos, tais como facilidade ao crédito podemos ainda acrescentar o *marketing* dos produtos e serviços que é voltado a induzir os consumidores a utilizar ou comprar produtos e serviços pelo impulso. A necessidade de adquirir novos bens de consumo estimula as pessoas a se endividar cada vez mais em um ciclo vicioso, tornando este um problema de ordem social da sociedade do consumo. Assim se faz necessário a utilização de meios de planejamento financeiro apropriados às necessidades de cada pessoa afim de estabelecer limites de consumo apropriados a renda de cada pessoa e família, afim de se evitar, decisões impulsionadas pelo imediatismo do consumo.

Neste sentido Fernandes; Paraiso (2019) em seu estudo sobre o crescimento do índice de endividamento das famílias brasileiras traz a discussão acerca do crescimento do índice de endividamento das famílias brasileiras. Para tanto, os autores analisaram os dados divulgados pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo - CNC através da Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor - PEIC do mês de setembro de 2019. Os autores apontam que 65,1% das famílias estão endividadas, sendo que o cartão de crédito lidera o tipo de dívida que as famílias mais possuem, com 79,5%. Os autores também completam que as famílias brasileiras não são adeptas ao planejamento financeiro, além de indicarem que a aquisição de bens desnecessários, gera para estas famílias gastos não planejados, oriundos basicamente de motivações supérfluas.

O apelo ao consumo e o *status* que este traz ao consumidor e a sensação de satisfação pessoal causada pelo consumo são as principais causas do endividamento, estando evidente a contribuição do uso do cartão de crédito e a inexistência de uma reserva financeira para situações imprevistas ou emergências. Outro ponto que contribui muito para o endividamento está associada a busca de um estilo de vida que não se adequa à realidade financeira, ou seja, as pessoas ganham um salário inferior à sua média de consumo.

### **Educação Financeira e Consumismo**

A Associação de Educação Financeira do Brasil – AEF BRASIL coloca que a educação financeira é “uma leitura de realidade, de planejamento de vida, de prevenção e de realização individual e coletiva” e complementa que desta forma “faz todo sentido ser trabalhado desde os anos iniciais da vida escolar”. Olivieri (2013) assim define educação financeira é: [...] é uma forma de estar aberto ao processo constante de aprendizagem, desenvolvendo a capacidade integral do ser humano, com o objetivo de tomar decisões, tornar-se responsável pelos próprios atos oriundos do dinheiro para viver bem e equilibradamente [...].

Ainda para Olivieri (2013), tal educação deve começar desde os primeiros anos de vida ou quando a criança começa a demonstrar desejos próprios. Olivieri (2013) define a educação financeira como “o processo mediante o qual os indivíduos e as sociedades melhoram sua compreensão dos conceitos e produtos financeiros”. Desta forma, com conhecimento, entendimento e orientação clara, as pessoas podem adquirir os valores e as competências necessários para se tornarem consumidores conscientes e desta forma possam fazer escolhas financeiras bem embasadas.

Adam Smith já considerava o consumo o único fim e objetivo de toda a produção. Isso pressupõe uma conexão sólida entre consumo e bem-estar. A conceitualização consumista

dessa conexão sugere que a quantidade de consumo é igual ao bem-estar e o nível de produção pode, conseqüentemente, ser um indicador para o bem-estar. A natureza fundamental do consumismo, é reflexo de uma insatisfação geral entre os consumidores com a relação existente entre o consumidor e o produtor no mercado que foi muito impulsionado nos países industrializados na qual garantiu seu rápido crescimento econômico. Depois de ganhar impulso nos Estados Unidos, o consumismo se espalhou para a maioria dos países desenvolvidos, atingindo seu pico em muitos destes países no final das décadas de 1960 e 1970, espalhando-se a partir daí para os países subdesenvolvidos.

### **Estrutura da Proteção do Consumidor**

Na tentativa de garantir que os consumidores recebam proteção adequada no os consumidores do mercado abordaram o problema de dois pontos diferentes: melhorar a capacidade do consumidor em lidar com os problemas causados pela relação de consumo e constituindo os direitos do consumidor em lei. As estratégias empregadas caem em duas grandes categorias: a primeira é (a) informação e educação do consumidor; e a segunda (b) o reconhecimento legalmente constituído de direitos básicos do consumidor.

A responsabilidade pela geração de informações foi percebida como estando em conjunto com organizações governamentais e de consumidores e pelo reconhecimento legal de direitos com o governo, embora a responsabilidade pela aplicação da lei em casos específicos, esta pode ser do consumidor individual ou do Estado. Sendo desta forma elementos complementares que visam garantir que o consumidor possa proteger ele mesmo é encontrado em todos os países.

Especificamente no caso brasileiro o ordenamento jurídico criado para proteger o consumidor é o Código Brasileiro de Defesa do Consumidor – CDC, sendo está uma norma que visa a proteção aos direitos do consumidor, bem como dispõem sobre as relações e as responsabilidades deste com o fornecedor, aplicando-se tanto ao fabricante de produtos ou ao prestador de serviços, com o consumidor, O Código de Defesa do Consumidor é instituído pela Lei Federal nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990, e estabelece os padrões de conduta, os prazos e as penalidades para ambas as partes.

A Lei Federal nº. 8.078 é fruto de uma determinação constitucional que buscou preencher uma lacuna prevista na Constituição de 1988 no seu artigo 5º, inciso XXXII: que dispõem que “O Estado promoverá na forma da lei a defesa do consumidor”. Com a promulgação da Carta Magna Brasileira de 1988, ocorre um fortalecimento das entidades não-governamentais, com estas ganhando maior poder frente a busca e conseqüentemente a regulamentação dos direitos sociais, o que de certa forma se fez refletir na criação do CDC.

O CDC gerou importantes mudanças no decorrer dos anos de 1990 e 2000, alterando consideravelmente as relações entre fornecedores e consumidores, impondo para os fornecedores a necessidade de uma maior qualidade na fabricação dos produtos e também atribuindo a estes requisitos mínimos quanto ao atendimento do consumidor. Desta forma as premissas básicas no ordenamento jurídico brasileiro quanto a relação de consumo, estão estabelecidas na Lei Federal nº. 8.078 que em seus artigos 2º e 3º, assim qualificam os agentes envolvidos nas relações de consumo abrangidas pela lei:

- (a) Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo. (art. 2º); e

(b) Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços. (art. 3º).

Ainda nos parágrafos 1º e 2º do artigo 3º estão descritos os produtos e serviços aos quais estão contemplados nas diretrizes de consumo da Lei.

(c) Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial. (art. 3º, § 1º); e  
(d) Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista. (art. 3º, § 2º).

## **Informação e Educação do Consumidor**

Através da posse de todas as informações relevantes, o consumidor poderá fazer uma escolha racional entre ofertas de produtos e serviços e geralmente se proteger. As informações seriam fornecidas por revistas, publicações, agências governamentais e centros de pesquisa, comparativos independentes organizações de teste e, é claro, o próprio negócio. A educação do consumidor é responsabilidade das organizações e do governo.

O objetivo da educação do consumidor é de desenvolver nestes um senso crítico de avaliação tanto de fornecedores como de produtos fornecidos por estes, afim de alargar as habilidades para proteger seus direitos. Embora a educação do consumidor deva ser diferenciada de uma simples prestação de informações, os dois processos são, na prática, em grande parte complementares. A educação financeira permite que os consumidores saibam usar em benefício próprio as informações do fornecedor ou produto através da capacidade de absorver e compreendê-lo mais completamente, enquanto as informações de compras formam uma contribuição importante para o processo educacional do consumidor.

Em vários países, a educação do consumidor foi introduzida nas escolas de uma maneira a garantir que os jovens se familiarizem com os problemas causados pelo consumismo, estudos de Melo; Moreira; (2000) identifica uma diferença significativa no nível de educação financeira dos alunos, graduandos de Administração e Ciências Contábeis comparados aos de Direito. Estes resultados sugerem que ter cursado disciplinas financeiras ajuda os alunos na tomada de decisão quanto a sua vida financeira.

No mesmo sentido Fachini; Stuuo; Faveri; (2000) trazem uma análise do controle financeiro pessoal e familiar nas decisões de consumo ao analisar os hábitos de consumo e o nível de educação financeira dos respondentes nas escolas da rede pública de ensino em uma cidade do Alto Vale do Itajaí em Santa Catarina. Identifica que há preocupação em manter controle dos gastos pelos jovens, quase a metade dos respondentes afirmaram que às vezes seus gastos excedem sua renda, o que leva a interpretação de que o planejamento financeiro não reflete a realidade ou não está sendo seguido. E ainda que cerca de 45% dos respondentes possui planejamento a longo prazo, contribuindo com previdência complementar e outros fundos para assegurar uma aposentadoria com boa saúde financeira.

A educação do consumidor pode tornar os futuros consumidores mais conscientes e mais capazes de lidar com problemas do consumidor. Teria também o benefício adicional de fazer futuros executivos de negócios conscientes dos problemas do consumidor. Infelizmente a maioria dos consumidores atuais estão fora do sistema educacional e, enquanto a educação de adultos poderia ser introduzidos cursos sobre assuntos do consumidor, é improvável que eles



frequentem aquelas pessoas que mais precisam educar sobre questões do consumidor. Sob essas circunstâncias a educação do consumidor, mesmo se implementada adequadamente, só pode ser vista como um longo período de tempo.

Neste sentido o estudo de Souto, Silva, Botelho (2019) estudam a influência da educação financeira no comportamento financeiro realizado com discentes e egressos dos cursos de ciências contábeis, economia e administração ao avaliar a relação entre o conhecimento e o comportamento financeiro destes. Os autores concluem em seu estudo que dentre os participantes da pesquisa quem possuía maior conhecimento financeiro apresentou menor tendência a um comportamento de risco e ao endividamento. A pesquisa evidencia desta forma a importância da educação financeira para os indivíduos aos autores concluírem que o investimento em educação financeira para a população pode ser uma das possíveis soluções para os problemas de inadimplência e endividamento no Brasil.

## **BIBLIOMETRIA**

A bibliometria é uma metodologia de pesquisa que é oriunda do campo das ciências da informação que usa a análise quantitativa de dados, mediante procedimentos estatísticos. O Instituto Brasileiro de Informação Científica e Tecnológica – IBICT, desde a década de 1970 já realizava estudos sobre diferentes temáticas, usando o método bibliográfico. No entanto, a primeira vez que o termo "Bibliometria" foi usado, foi com a finalidade de substituir o termo "bibliografia estatística", o qual foi usado em 1922 por Edward Wyndham Hulme em uma conferência na Universidade de Cambridge da Inglaterra, "e que mais tarde foi popularizado por Pritchard (1969), com a então substituição dos termos" (GUEDES, 2012).

Para Nicholas e Ritchie (1978, apud ARAÚJO, 2006), a diferença essencial entre a tradicional bibliografia e a bibliometria é que esta utiliza mais métodos quantitativos do que discursivos para uma avaliação objetiva da produção científica. Ademais, destaca Figueiredo (1977) que a "bibliometria desde sua origem é marcada por uma dupla preocupação: a análise da produção científica e a busca de benefícios práticos imediatos para bibliotecas".

Desta forma pela bibliometria ser um campo de estudo da área da biblioteconomia também da ciência da informação, esta aplica métodos estatísticos para construir indicadores sobre a evolução dos estudos científicos sobre determinado assunto, no caso deste estudo sobre o Consumismo. Podemos acrescentar que a bibliometria tem aplicação multidisciplinar podendo ser aplicada em diversas áreas. Em meio as diversas possibilidades de seu uso podemos destacar: (a) Identificar tendências ou não do crescimento do conhecimento em determinado campo de estudo, (b) Medir o impacto das publicações e a conseqüentemente disseminação destes, (c) Medir a cobertura das revistas científicas, e (d) Identificar autores mais influentes e produtivos.

### **Estudos Anteriores**

Na tabela a seguir constam estudos anteriores os quais utilizaram a bibliometria como método quantitativo de análise e que possuem como temática relação com os assuntos tratados neste estudo, ou-seja o consumismo como tema central e suas conexões com a propensão ao endividamento, a educação financeira, a estrutura da proteção do consumidor e informação e educação do consumidor apresentando-se o autor, ano, objetivo e respectivo resultado do estudo:

Tabela 1 – Estudos anteriores

Autor(es)	Ano	Estudo	Objetivo	Resultado
-----------	-----	--------	----------	-----------

GUSMÃO, Alexandre Braga; BRITO, Felipe Reis de; BRESSA, Rosimar; OLIVEIRA, Rossard Ribeiro de; TROCCOLI, Irene Raguenet.	2013	Consumo e Anticonsumo: um estudo bibliométrico dos artigos dos EMAS de 2004 a 2012.	Identificar algumas características de todos os artigos em coautoria apresentados nos Encontros de Marketing (EMA) promovidos bianualmente pela Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) entre os anos de 2004 a 2012.	Verificou-se que este tipo de parceria encontra-se muito concentrada na opção por não mais do que dois autores e que mais de metade dos trabalhos foi oriundo de esforço conjunto de docentes e discentes.
NOGAMI, Vitor Koki da Costa; PACAGNAN, Mario Nei.	2011	Produção Acadêmica sobre o Consumo na Base da Pirâmide na Área de Marketing: uma pesquisa bibliométrica.	Levantamento dos trabalhos sobre marketing e o consumo da base da pirâmide nos artigos do EnANPAD e do EMA entre 1997 e 2010.	Contribuir para a reflexão sobre a necessidade de se incentivar a pesquisa e a publicação nessa vertente.
METTE, Frederike M. B.	2018	Uma Análise Bibliométrica dos Estudos em Educação Financeira no Brasil e no Mundo.	Revisão de alguns dos principais estudos teórico-empíricos, nacionais e internacionais, da área de educação financeira. Este mapeamento buscou identificar os principais objetivos das pesquisas.	Os resultados obtidos demonstraram uma convergência em amostras utilizadas, como coleta de dados, e uma variedade de métodos de análise para tais amostras. Percebe-se que o maior desafio, principalmente aos pesquisadores brasileiros, ainda está no fato de que os países carecem de um bom programa de incentivo à educação financeira e da conscientização da população de sua importância.
MEDEIROS, Natane de Cassia Leivas de; MEDEIROS, Flaviani Souto Bolzan.	2017	A Educação Financeira e as Finanças Pessoais sob a Ótica da Bibliometria: Uma análise em eventos da administração no Brasil realizados no triênio 2012-2014.	Analisar a produção acadêmica acerca da educação financeira e finanças pessoais em eventos da Administração, no Brasil, realizados no triênio 2012-2014 sob a ótica da bibliometria	Observou-se que os temas abordados ainda são pouco explorados nos eventos científicos de Administração no país e vêm sendo estudados por um grupo específico de pesquisadores, responsáveis por uma parte considerável das publicações dentro do triênio analisado.

Fonte: Elaborada pelos autores, com base na pesquisa.

## METODOLOGIA

O presente estudo acerbou-se de uma revisão bibliográfica e bibliométrica baseada em um conjunto de artigos da base de dados da *Scopus* e que continham em seu título a palavra consumismo (na língua portuguesa) ou consumerism (na língua inglesa) visando informações a respeito da disseminação de informações sobre o consumismo. Beuren (2008) destaca que os métodos a serem utilizados no trabalho científico referem-se à maneira pela qual são obtidos os dados dos fatos sociais que contemplam a pesquisa relacionando as etapas necessárias para a elaboração do estudo.

Desta forma, o estudo é classificado de acordo com o objetivo como descritiva, quanto aos procedimentos como bibliográfica, enquanto que sua abordagem do problema é qualitativa. O caráter descritivo decorre do fato de se analisar e classificar as características da evidência social das empresas, pois segundo Raupp e Beuren (2009) “ela busca esclarecer alguns aspectos comuns a certas populações visando observar, registrar, analisar, classificar e interpretar os dados sem interferência do pesquisador”. Cervo e Bervian (1983) acrescentam que a pesquisa bibliográfica explica um determinado problema através de referenciais teóricos publicados, assim, no presente estudo se tem como base os artigos científicos que tratam sobre o consumismo.

Para a concretização deste estudo, utiliza-se a bibliometria cujo método organiza os resultados de pesquisas anteriores e oferece apoio para a tomada de decisão e a melhoria das práticas de gestão, além de apontar lacunas nos estudos sobre o consumismo que precisam ser preenchidas. Para realizar o estudo bibliométrico, se estabeleceu as seguintes etapas: primeiramente ocorreu a definição do tema; para posteriormente se executar o levantamento bibliográfico e por fim ocorreu a interpretação dos resultados. O levantamento bibliográfico foi atingido por meio do banco de dados da *Scopus* e processados pelo software de análise bibliométrica VOSviewer(R). Os resultados e análise dos dados coletados são apresentados na seção a seguir.

## ANÁLISE DE DADOS

Esta seção do estudo é dedicada em quantificar a produção científica sobre o consumismo, desta forma a coleta dos artigos foi realizada através do portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, extraído da base de dados da *Socopus* (Elsevier) no dia 20 de junho de 2020, com a seleção de 843 artigos publicados, sendo a primeira publicação datada de 1969 até os estudos publicados e disponibilizados na base de dados consultada até a data da realização da coleta dos dados. Para melhor visualizações da evolução quantitativa das publicações os artigos foram agrupados de acordo com a data de sua publicação em décadas conforme padronização da normal internacional para representação de data e hora da Organização Internacional de Padronização – ISO.

Tabela 2 – Quantidade de artigos com a palavra consumo nos títulos por período - Totais e participações percentuais

Período	Total de artigos	Participação percentual sobre o total
Década de 2020	23	2,73%
Década de 2010	346	41,04%
Década de 2000	205	24,32%
Década de 1990	115	13,64%
Década de 1980	66	7,83%
Década de 1970	87	10,32%
Década de 1960	1	0,12%
1969 - 20 junho de 2020	843	100,00%

Fonte: Elaborada pelos autores, com base na pesquisa.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Como já colocado anteriormente o consumismo ganha impulso nos Estados Unidos, e se espalhou para os demais países desenvolvidos, atingindo seu pico em muitos destes países no final das décadas de 1960 e 1970, período este onde surgem os primeiros estudos sobre o tema. O período de maior produção científica ocorre na década de 2010, também referida como anos 2010, que compreende, o período de tempo entre 1º de janeiro de 2010 a 31 de dezembro de 2019, neste período o total de artigos publicados totaliza 346 ou seja, 41,04% desta amostra.

O que se vê ao identificarmos as revistas em que os artigos estão publicados observamos que a imensa maioria está pulverizada em 160 diferentes revistas, destaque para o “Journal Of Consumer Culture” que concentra 14 artigos, ou seja, 1,66%, da amostra. Para fins metodológicos para tabulação das revistas (Tabela 3) se utilizou o critério de participação superior a 0,47% de participação nas publicações do total da amostra, desta forma na tabela a seguir temos uma relação das 16 revistas que possuem 4 ou mais artigos sobre consumismo durante o período da amostra.

Tabela 3 – Quantidade de artigos com a palavra consumismo nos títulos por revista - Totais e participações

Título da Revista	Total de artigos	Participação percentual sobre o total
(1) Journal Of Consumer Culture	14	1,66%
(2) International Journal Of Consumer Studies	13	1,54%
(3) European Journal Of Marketing	12	1,42%
(4) Journal Of Consumer Affairs	11	1,31%
(5) Benefits Quarterly	9	1,07%
(6) Cultural Studies	7	0,83%
(7) Journal Of Cleaner Production	6	0,71%
(8) Public Money And Management	6	0,71%
(9) EBRI Issue Brief Employee Benefit Research Institute	5	0,59%
(10) Healthcare Financial Management Journal Of The Healthcare Financial Management Association (11) Journal Of Advertising (12) Journal Of Consumer Behaviour (13) Managed Care Quarterly (14) Public Administration (15) Social Science And Medicine (16) Tourism Recreation Research	4	0,47%
(17) Agriculture And Human Values (18) Annals Of Public And Cooperative Economics (19) Annals Of The American Academy Of Political And Social Science (20) British Food Journal (21) Business Horizons (22) California Management Review (23) Consumption Markets And Culture (24) Critical Sociology (25) Dialog (26) Foreign Literature Studies (27) Global Bioethics (28) Health And Social Service Journal (29) Hospitals Health Networks Aha (30) International Journal Of Cultural Studies (31) International Journal Of Educational Management (32) International Political Science Review (33) Journal Of Business Ethics (34) Journal Of Contemporary Religion (35) Journal Of Historical Research In Marketing (36) Journal Of International Consumer Marketing (37) Journal Of Medical Ethics (38) Journal Of Popular Culture (39)	3	0,36%



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Journal Of Social History (40) Nature (41) New York State Dental Journal (42) Nln Publications (43) Nursing Administration Quarterly (44) Public Opinion Quarterly (45) Revue Du Mauss (46) Theory Culture Society		
(47) Advanced Science Letters (48) American Behavioral Scientist (49) American Journal Of Managed Care (50) Anaesthesia And Intensive Care (51) Analytical Chemistry (52) BMJ (53) British Journal Of Criminology (54) British Journal Of Nursing Mark Allen Publishing (55) British Journal Of Social Work (56) British Journal Of Sociology Of Education (57) Business Strategy And The Environment (58) Capitation Management Report (59) Community Development Journal (60) Comparative Studies Of South Asia Africa And The Middle East (61) Contemporary Islam (62) Continuum (63) Dental Survey (64) Development (65) Ecological Economics (66) Employee Benefits Journal (67) Energy Policy (68) Environment And Behavior (69) Filosofija Sociologija (70) Gender And History (71) Gerontologist (72) Global Media And Communication (73) Health (74) Health Communication (75) Health Education (76) Health Management Technology (77) Historical Archaeology (78) Hospital Progress (79) Hts Teologiese Studies Theological Studies (80) Information Communication And Society (81) International Area Studies Review (82) International Journal Of Commerce And Management (83) International Journal Of Comparative Sociology (84) International Journal Of Engineering And Advanced Technology (85) International Journal Of Phytoremediation (86) International Journal Of Production Economics (87) Jahrbuch Fur Wirtschaftsgeschichte (88) Journal Of Advanced Nursing (89) Journal Of Australian Studies (90) Journal Of Consumer Studies Home Economics (91) Journal Of Euromarketing (92) Journal Of Sociology (93) Journal Of Youth Studies (94) Legacy (95) Logos Lithuania (96) Marketing Management (97) Marketing Theory (98) Media Culture And Society (99) Medical Anthropology Cross Cultural Studies In Health And Illness (100) Michigan Health Hospitals (101) Middle East Journal Of Scientific Research (102) New Media And Society (103) Organization And Environment (104) Partecipazione e Conflitto (105) Past And Present (106) Philosophy And Public Affairs (107) Policy And Politics (108) Politica Y Sociedad (109) Qualitative Health Research (110) Rethinking Marxism (111) Review Of Radical Political Economics (112) Russ Coile S Health Trends (113) Sexualities (114) Social History (115) Social Policy And Administration (116) Social Problems (117) Social Semiotics (118) Sociology Of Health And Illness (119) Sustainability Switzerland (120) Sustainable Development (121) Teaching Sociology (122) Textilwirtschaft (123) Tourism And Hospitality Research (124) Urban Studies (125) World Affairs (126) World Applied Sciences Journal	2	0,24
(127) ASHA (128) Academe (129) Acta Politica (130) Active Learning In Higher Education (131) Administration And Policy In Mental Health (132) Administrative Radiology Journal AR (133) Advances In Consumer Research (134) Aesthetic Surgery Journal (135) Age And Ageing (136) Agrekon (137) Albion (138) Alternatives (139) Ambiente e Sociedade (140) American Journal Of Economics And Sociology (141) American Journal Of Health Promotion (142) American Journal Of Obstetrics And Gynecology (143) American Journal Of Pharmacy And The Sciences Supporting Public Health (144) American Politics Research (145) American	1	0,12%



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Surgeon (146) Amfiteatru Economic (147) Annals Of The Academy Of Medicine Singapore (148) Annual Review Of Anthropology (149) Anthropology And Medicine (150) Antipode (151) Applied Radiology (152) Architectural Review (153) Archives Of Disease In Childhood (154) Archives Of Internal Medicine (155) Archives Of Physical Medicine And Rehabilitation (156) Asia Life Sciences (157) Asia Pacific Business Review (158) Asia Pacific Journal Of Marketing And Logistics (159) Asian Medicine		
Indefinido	2	0,24%

Fonte: Elaborada pelos autores, com base na pesquisa.

As 16 revista que possuem o maior número de publicações somam juntas 111 publicações, ou seja, 13,17% da amostra demonstrado na Tabela 3, temos ainda publicações em 30 revistas que no período tiveram 3 artigos cada uma publicada, ou seja, 10,68%, da amostra total, 80 revistas com duas publicações cada, cuja participação total é de 18,98%. Ainda temos 33 revistas com uma publicação cada, para finalizar constam dois estudos cuja identificação da revista é indefinida, na qual não foi possível identificar a revista a qual o estudo foi publicado.

No que diz respeito ao idioma dos artigos, por termos como estrato de pesquisa os periódicos publicados na base da *Scopus* (Elsevier), torna-se natural que a maioria dos estudos seja publicada em língua inglesa. A tabela 4 apresenta o detalhamento da quantidade de artigos com a palavra consumismo nos títulos por idioma com seus totais e participações.

Tabela 4 – Quantidade de artigos com a palavra consumismo nos títulos por idioma - Totais e participações

Idioma	Total de artigos	Participação percentual sobre o total
(1) Inglês	804	95,37%
(2) Francês	7	0,83%
(3) Espanhol	5	0,59%
(4) Alemão	4	0,47%
(5) Chinês (6) Lituano (7) Polonês	3	0,36%
(8) Croata (9) Holandês (10) Japonês (11) Português (12) Russo	2	0,24%
(13) Grego (14) Persa (15) Romena (16) Sérvio (17) Esloveno	1	0,12%
Indefinido	2	0,24%

Fonte: Elaborada pelos autores, com base na pesquisa.

O que se vê ao identificarmos o idioma em qual os artigos foram publicados observamos que a imensa maioria está publicada em inglês, ou seja 95,37% ou 804 artigos. As publicações em língua francesa - 7 publicações -, espanhola com 5 e na língua alemã com 4 publicações fecham a lista dos idiomas com mais publicações na amostra. As publicações em língua chinesa, lituana e polonesa possuem 3 publicações



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

cada, as línguas croata, holandesa, japonesa, portuguesa e russa 2 cada, por fim ainda temos artigos em grego, persa, romeno sérvio e esloveno.

No que diz respeito ao país ou território dos autores dos artigos (Tabela 5), identificamos que 31,08% das publicações são provenientes de estudos produzidos dentro dos Estados Unidos ou 262 artigos. Destaque ainda para a produção no Reino Unido com 15,30% ou 129 publicações. Os estudos produzidos no Brasil somam 8 artigos ou 0,83% da amostra.

Tabela 5 – Quantidade de artigos com a palavra consumismo nos títulos por país/território - Totais e participações

País/Território	Total de artigos	Participação percentual sobre o total
(1) Estados Unidos	262	31,08%
(2) Reino Unido	129	15,30%
(3) Canadá	34	4,03%
(4) Austrália	29	3,44%
(5) Índia	19	2,25%
(6) Suécia	18	2,14%
(7) Itália	15	1,78%
(8) Alemanha	12	1,42%
(9) China (10) Malásia (11) Países Baixos (12) Coreia do Sul (13) Espanha	9	1,08%
(14) Brasil (15) Indonésia (16) Israel	8	0,95%
(17) Finlândia (18) França (19) África do Sul (20) Peru	7	0,83%
(21) Dinamarca	6	0,71%
(22) Irlanda (23) Japão (24) Cingapura	5	0,59%
(25) Áustria (26) Croácia (27) Nova Zelândia (28) Polônia (29) Romênia (30) Arábia Saudita (31) Eslovênia (32) Suíça (33)	4	0,48%
(34) República Checa (35) Grécia (36) Lituânia (37) México (38) Noruega (39) Federação Russa	3	0,36%
(40) Bélgica (41) Estônia (42) Hong Kong (43) Nigéria (44) Filipinas	2	0,24%
(45) Colômbia (46) Geórgia (47) Cazaquistão (48) Quênia (49) Marrocos (50) Namíbia (51) Portugal (52) São Vicente e Granadinas (53) Eslováquia (54) Taiwan (55) Emirados Árabes Unidos	1	0,12%
Indefinido	191	22,66%

Fonte: Elaborada pelos autores, com base na pesquisa.

Por fim, foi realizado o levantamento quanto a área de estudo da amostra (Tabela 6), a análise dos artigos mostra que o consumismo possui relação com as áreas multidisciplinares, principalmente com as áreas de ciências sociais, a qual está contemplada em 53,14% da amostra. As ciências sociais, por sua vez é uma ampla área de estudos a qual abranger a forma de desenvolvimento, funcionamento e organização das sociedades, sendo portanto estudados os aspectos relacionados a uma sociedade, dentre estes as suas origens e processos históricos, conflitos, e seus aspectos de



OBSERVADR





desenvolvimento, além de suas características culturais e hábitos.

Tabela 6 – Quantidade de artigos com a palavra consumismo nos títulos por área de estudo - Totais e participações

Área de Estudo	Total de artigos	Participação percentual sobre o total
Ciências Sociais	448	53,14%
Artes e Humanidades	213	25,27%
Medicamento	198	23,49%
Negócios, Gestão e Contabilidade	170	20,17%
Economia, Econometria e Finanças	95	11,27%
Psicologia	72	8,54%
Ciência ambiental	63	7,47%
Enfermagem	27	3,20%
Engenharia	26	3,08%
Ciências Biológicas e Agrícolas	18	2,14%
Ciência da Computação	16	1,90%
Energia	15	1,78%
Multidisciplinar	11	1,30%
Ciências da Terra e do Planeta	9	1,07%
Profissões de Saúde	9	1,07%
Ciências da Decisão	5	0,59%
Ciência de materiais	5	0,59%
Bioquímica, Genética e Biologia Molecular	3	0,36%
Farmacologia, Toxicologia e Farmacêutica	3	0,36%
Química	2	0,24%
Odontologia	2	0,24%
Matemática	2	0,24%
Engenheiro químico	1	0,12%
Física e Astronomia	1	0,12%

Fonte: Elaborada pelos autores, com base na pesquisa.

Ao visualizarmos a Tabela 6 identificamos ainda que as áreas de estudos de Artes e Humanidades - 213 -, Medicamentos - 198 - Negócios, Gestão e Contabilidade - 170 - Economia, Econometria e Finanças - 95 -, possuem grande relevância dentre as áreas de estudos abrangidos pelos artigos com a palavra consumismo nos títulos, dentre a amostra coletada através do portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, extraído da base de dados da *Scopus* (Elsevier).

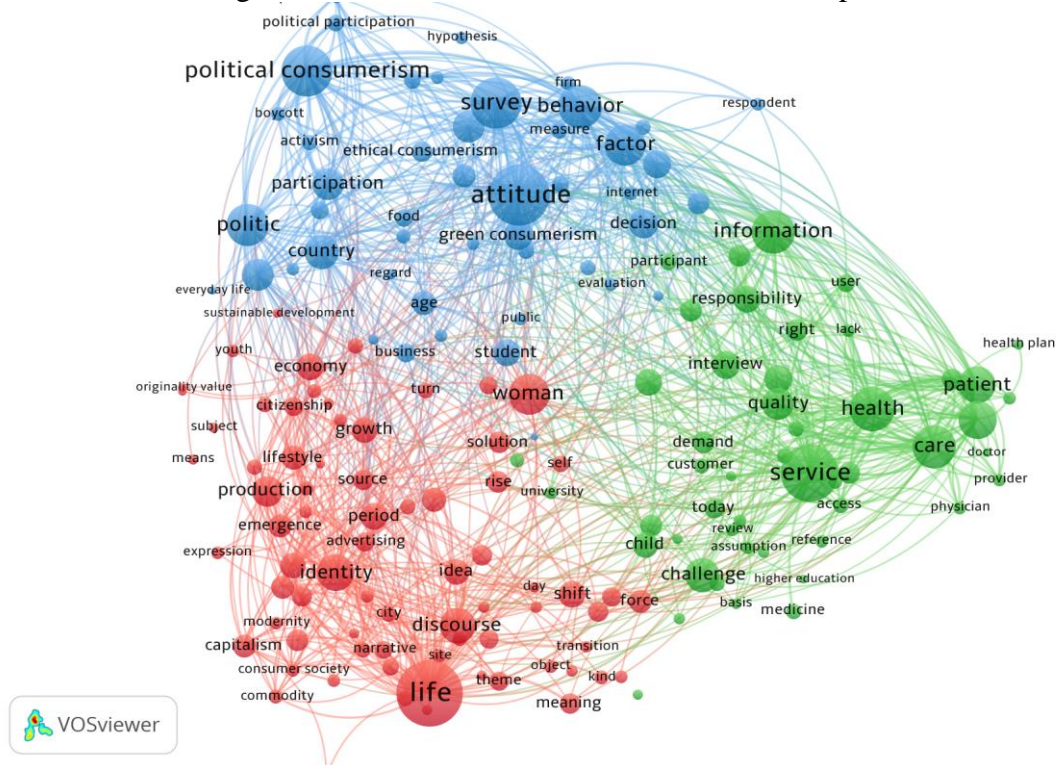
Nos mapas bibliométricos foram incluídos todos os artigos os artigos da base de dados da *Scopus* (Elsevier) e que continham em seu título a palavra consumismo ou *consumerism*, no dia 20 de junho de 2020, com a seleção de 843 artigos publicados, com utilização dos termos que apareceram pelo menos 10 vezes em todos eles. Quanto a definição da escolha do número de termos utilizadas para a





criação dos mapas o software de análise bibliométrica VOSviewer(R) selecionou 2463 termos.

Figura 1 - Temas relacionados ao consumismo – por *cluster*



Fonte: Elaborada pelos autores, com base na pesquisa com a utilização do software de análise bibliométrica VOSviewer(R).

Para cada um destes termos, uma pontuação de relevância foi calculada, com base nessa pontuação, os termos mais relevantes foram selecionados, sendo utilizada a opção padrão do software ao se selecionar os termos mais relevantes em 60%, ou seja 1478. Nessa análise, o aumento de densidade representado pela maior intensidade da cor nas figuras é diretamente proporcional à quantidade de repetição dos termos no material extraído. Assim observa-se a formação de 3 *cluster*.

Um primeiro *cluster* com forte ligação a atitude e comportamento do consumidor, ao estudo das motivações ao consumo, consumo verde, participação, política e consumismo político. Um segundo *cluster* se forma em torno da economia, dos produtos e da produção e do capitalismo.

Já o terceiro *cluster* é formado a partir das expressões: serviço, responsabilidade, informação, participante, saúde, cuidado, desafios e paciente. O que se vê ao identificarmos os períodos em que se os temas relevantes relacionados ao consumismo foram abordados em seus estudos através do mapa bibliométrico montado (Figura 2) que estes são frutos de estudos publicados entre 2004 e 2012.

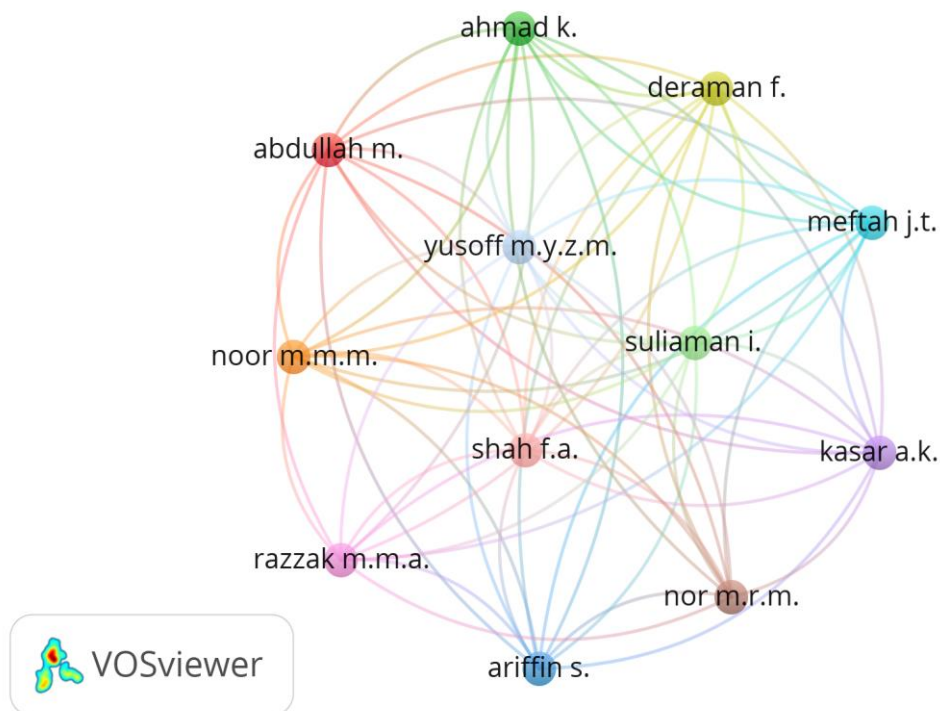
Figura 2 - Temas relacionados ao consumismo – por ano



Fonte: Elaborada pelos autores, com base na pesquisa com a utilização do software de análise bibliométrica VOSviewer(R).

As pesquisas mais recentes e cuja relevância foi calculada pelo software ao se selecionar os termos mais relevantes em 60%, ou seja 1478 centra-se por meados do ano de 2012, estando diretamente ligada a vida, identidade, capitalismo, política, participação política e consumidor político. Assim ocorre uma mudança nos temas que envolvem o consumismo em relação aos anos de 2006 a 2010 na qual se centrava na atitude do consumidor, na produção, economia e nos produtos. Já no período de 2004 a 2006 os estudos estavam relacionados na responsabilidade, qualidade e na informação.

Figura 3 – Mapa de co-citação e citações recíprocas – por *cluster*



Fonte: Elaborada pelos autores, com base na pesquisa com a utilização do software de análise bibliométrica VOSviewer(R).

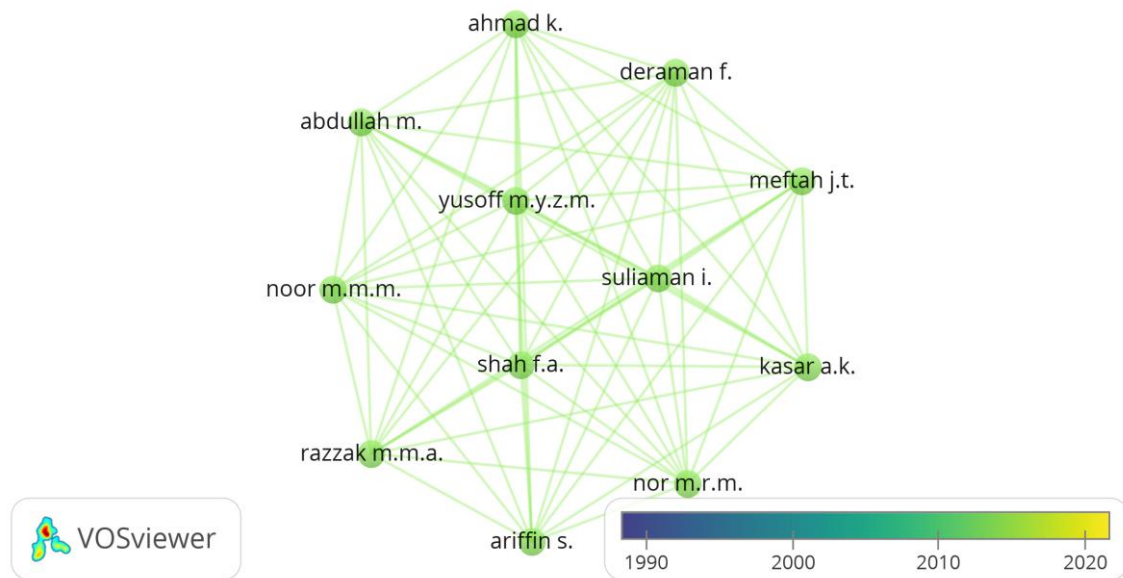
As figuras 3 e 4 apresentam os mapas com base nos dados bibliográficos, e são destinados a demonstrar os mapas de co-autoria, co-ocorrência de palavra-chave, citação, acoplamento bibliográfico ou co-citação. Assim a figura 3 apresenta o mapa dos autores, visualiza-se a formação de um *cluster* composto por 12 autores: Abdullah M.; Ahmad K.; Ariffin S.; Deraman F.; Kasar A. K.; Meftah J. T.; Noor M. M. M.; Nor M. R. M.; Razzak M. M. A.; Shah F. A.; Suliaman I.; Yusoff M. Y. Z. M.

Sendo que os autores centrais do *cluster* são: Shah F. A.; Suliaman I.; Yusoff M. Y. Z. M. Estes basicamente estão influenciando as pesquisas apontados nos temas relacionados ao consumismo dentro da rede de co-citação e citações recíprocas que se



forma nos anos de 2010, conforme observa-se no mapa apresentado na Figura 4, tornando este um período que ganha força por ser justamente o período de maior produção científica que ocorre na década de 2010, sobressaindo-se desta forma tanto os temas estudados como os autores dos artigos.

Figura 4 – Mapa de co-citação e citações recíprocas – por ano



Fonte: Elaborada pelos autores, com base na pesquisa com a utilização do software de análise bibliométrica VOSviewer(R).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente revisão bibliográfica e bibliométrica mostra a crescente evolução na abrangência da pesquisa científica sobre o consumismo. Entende-se que o objetivo deste estudo foi atingido, dentro das fronteiras plausíveis relativas ao espaço físico disponível da amostra, sendo assim, mapeado o estudo do consumismo especificamente no que tange aos 843 artigos que apresentavam as palavras consumismo em seus títulos, e que fazem parte da base de dados da *Scopus*.

O consumismo inicia-se nos Estados Unidos, e se espalha para os demais países desenvolvidos, atingindo seu pico em muitos destes no final das décadas de 1960 e 1970, período no qual pode se observar que surgem os primeiros estudos sobre o tema. O período de maior produção científica ocorre na década de 2010, também referida como anos 2010. A análise dos artigos mostrou que consumismo possui relação com as mais diversas áreas de estudo, mas principalmente com as Ciências Sociais, Artes e Humanidades.

A observar as naturais limitações desta pesquisa. Uma delas é o extrato da subamostra estudada: 843 artigos da base de dados da *Scopus*, sendo que esta delimitação naturalmente excluiu as demais bases de dados e uma infinita quantidade de publicações. O segundo obstáculo é basicamente, uma consequência inevitável da



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

rigidez que se impôs à metodologia de análise adotada, pois não se fez esforço algum de interpretação para a extração de informações primárias. Utilizando-se para tanto da coleta dos artigos através do portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, extraído da base de dados da *Socopus* (Elsevier) e para a realização do levantamento bibliográfico foi atingido por meio do pelo processamento dos artigos coletados pelo software de análise bibliométrica VOSviewer(R).

Como os elementos analisados são aqueles oriundos estritamente daquilo que se encontrava na base de dados da *Socopus* (Elsevier) e do processamento deste pelo VOSviewer(R), a eventual carência destes elementos, ou até a sua precocidade, pode ter gerado desvios nos resultados finais. Como sugestões para posteriores estudos englobam a pesquisa de outros aspectos bibliométricos dos estudos desta amostra, tais como os meios e as finalidades das pesquisas. Da mesma forma se indica que outras pesquisas analisem as citações e cocitações e citações recíprocas envolvendo os autores dos estudos de uma mesma linha de pesquisa, afim de se avaliarem a longitudinalmente e as mudanças nas estruturas intelectuais e conseqüentemente nas propriedades de um determinado campo de estudo.

## REFERÊNCIAS

ADMINISTRADORES.COM. **Educação Financeira.** Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/educacao-financeira/56641/>. Acessado em: 24 de junho de 2020.

AEF-BRASIL. **Educação financeira nas escolas.** Disponível em: <http://www.aefbrasil.org.br/index.php/programas-e-projetos/educacao-financeira-nas-escolas>. Acessado em: 29 maio de 2020.

ARAÚJO, Carlos A. **Bibliometria:** evolução histórica e questões atuais. Revista em Questão. Rio de Janeiro. 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/EmQuestao/article/view/16>. Acessado em 24 de junho de 2020.

AVDZEJUS, Érica Elena. **Endividamento Precoce:** Uma Análise da Concessão de Crédito e dos Fatores que Influenciam no Endividamento de Jovens Universitários da Faculdade UNIME no Município de Lauro de Freitas/BA, 2012. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos12/61416762.pdf>. Acessado em: 29 maio 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Caderno de Educação Financeira.** Gestão de Finanças Pessoais (Conteúdo Básico). Brasília, 2013. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/caderno\\_cidadania\\_financeira.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/caderno_cidadania_financeira.pdf). Acessado em: 29 maio de 2020.

BATISTA, João Paulo Monteiro. **Educação financeira:** contribuições de uma proposta de prática pedagógica integradora para o fortalecimento do ensino médio integrado.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

2019. Disponível em: <https://repositorio.ifpe.edu.br/xmlui/handle/123456789/133>.  
Acessado em 15 de junho de 2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para o Consumo: a transformação das pessoas em mercadorias**. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BENICIO, João Carlos. **Gestão financeira para organizações da sociedade civil**. 1. Ed. São Paulo, SP, Global. 2000.

BEUREN, Ilse Maria; et al. **Adequação da Evidenciação Social das Empresas de Capital Aberto no Relatório da Administração e Notas Explicativas às Recomendações da NBCT15**. RCO – Revista de Contabilidade e Organizações – FEA-RP/USP, v. 4, n. 8, p. 47-68, jan-abr 2010. Artigo apresentado no XII - SemeAd - Seminários em Administração da FEA-USP, 2009, São Paulo.

BEUREN, Ilse Maria (org.). **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. 2ª reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. Decreto nº 7.397, de 22 de dezembro de 2010. Institui a Estratégia Nacional de Educação Financeira - ENEF, dispõe sobre a sua gestão e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 7.397, de 22 de dezembro de 2010**. Institui a Estratégia Nacional de Educação Financeira - ENEF, dispõe sobre a sua gestão e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 2010.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.078 de 11 de setembro de 1990**. Código de Defesa do Consumidor – CDC. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm). Acessado em 24 de junho de 2020.

CARVALHO, L. S. **Planejamento econômico e o plano real**. 2010. Disponível em: [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=4225](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4225). Acessado em: 29 maio 2020.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica para uso dos estudantes universitários**. 3. Ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CORTEZ, Ana Tereza Caceres. **Embalagens: o que fazer com elas?** Rio Claro: Viena Gráfica e Editora, 2011. 110 p.

D'AQUINO, Cássia. **Educação Financeira**. Disponível em <http://educacaofinanceira.com.br/>. Acessado em 20 de junho de 2020.

FACHINI, Carlos Alberto; STUPP, Diego Rafael; FAVERI, Baldo de. **Análise do controle financeiro pessoal e familiar nas decisões de consumo**. 2020. Revista de



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Auditoria Governança e Contabilidade. V. 8 n.º. 35. Disponível em: <http://fucamp.edu.br/editora/index.php/rage/article/view/2083>. Acessado em 15 de junho de 2020.

FIGUEIREDO, Nice. **Tópicos modernos em Bibliometria**. 1. ed. Brasília: Associação dos Bibliotecários do Distrito Federal, 1977.

FERNANDES, Ronaldo Augusto Silva; PARAISO, Sandra Chaves Silva. **O crescimento do índice de endividamento das famílias brasileiras**. *Revista Eletrônica Cosmopolita em Ação*. V. 6, n. 2 (2019). Disponível em <http://revistas.icesp.br/index.php/Cosmopolita/article/view/1031/0>. Acessado em 15 de junho de 2020.

FONSECA, Edson Nery da (Org). **Bibliometria: teoria e prática**. São Paulo: Cultrix, Ed. da USP, 1986.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. (5º ed.). São Paulo: Atlas, 1999.

GUEDES, Vânia; BORSCHIVER, Suzana. **Bibliometria: uma ferramenta estatística para a gestão da informação e do conhecimento, em sistemas de informação, de comunicação e de avaliação científica e tecnológica**. In: CINFORM – ENCONTRO NACIONAL DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 6, 2005, Salvador. Anais... Salvador: ICI/UFBA, 2005.

GUEDES, Vania Lisboa da Silveira. **A bibliometria e a gestão da informação e do conhecimento científico e tecnológico** uma revisão da literatura. PontodeAcesso, v. 6, n. 2, p. 74-109, 2012.

LOPES, Samia Lorraine Mendes. **A Importância da Educação na Sociedade**. 2009. Disponível em: [http://www.faculdadevertice.com.br/programasocial/index.php?option=com\\_content&view=article&id=65&catid=7&Itemid=8](http://www.faculdadevertice.com.br/programasocial/index.php?option=com_content&view=article&id=65&catid=7&Itemid=8). Acessado em 20 de junho de 2020.

KERBER, Gilberto; JESUS, José Lauri Bueno de; BOFF, Salete Oro. **Educação para o Consumo Sustentável e Prevenção do Superendividamento**. 1 ed. Campinas – SP. Editora Millenium, 2015.

LUCION, Carlos Eduardo Rosa. **Planejamento financeiro**. Volume I. n.3. Mar-Mai 2005. Disponível em <http://cascavel.cpd.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/contabilidade/article/viewFile/142/3955>. Acessado em 20 de junho de 2020.

LUNKES, Rogério João. **Controladoria: um estudo bibliométrico no Congresso Brasileiro de Contabilidade de 2000 a 2004**. 2º. Congresso Brasileiro de Finanças e Contabilidade; UFSC, Florianópolis, 2008. Disponível em



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

<http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/arquivosartigos/artigos/139/20080709092844.pdf>.

Acessado em 24 de junho de. 2020.

MELO, Jorge Moreira; MOREIRA, Caritsa Scartaty. **Educação financeira**: estudo comparado entre discentes de ciências contábeis, administração e direito. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufersa.edu.br/handle/prefix/4553>. Acessado em 24 de junho de 2020.

OLIVIERI, Maria de Fátima Abud. **Educação Financeira**. 2013. Disponível em [http://ojs.eniac.com.br/index.php/EniacPesquisa/article/view/108/pdf\\_9](http://ojs.eniac.com.br/index.php/EniacPesquisa/article/view/108/pdf_9). Acesso em 24 de junho de 2020.

PROGRAMA EDUCAÇÃO FINANCEIRA NAS ESCOLAS. Disponível em: <http://www.edufinanceiranaescola.gov.br/o-programa>. Acessado em: 30 maio 2020.

PUCRS. **Pesquisa revela perfil do jovem brasileiro**. Novembro 2013. Disponível em: <http://www.pucrs.br/portal/?p=noticias&n=1384966040.html>. Acessado em: 30 maio de 2020.

RAUPP, Fabiano Maury., BEUREN, *Ilse Maria*. **Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais**. In: Ilse Maria Beuren. (Org.). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RIZZO, Fabrice. **Le traitement juridique de l'endettement**. Université de Droit, D'Économie et Des Sciences D'Aix-Marseille. Institut de Droit et des Affaires, 1996, p.15.

SARKIS, Juliet. Aprendizagens de alunos que participam de aulas exploratório-investigativas com foco na educação financeira. 2020. Disponível em <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/342043>. Acessado em 20 de junho de 2020.

SANTOS, Adla Carla; SILVA, Maciel. **Importância do planejamento financeiro no processo de controle do endividamento familiar**: um estudo de caso nas regiões metropolitanas da Bahia e Sergipe. Revista Formadores, v. 7, n. 1, p. 05-17, 2014.

SOUTO, Marília Cerqueira Soares Martins; SILVA, César Augusto Tibúrcio; BOTELHO, Ducineli Régis. **Influência da educação financeira no comportamento financeiro**: um estudo com os discentes e egressos dos cursos de ciências contábeis, economia e administração. Revista de Ciências Contábeis |RCiC-UFMT| 2019. Disponível em: <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rcic>. Acessado em 15 de junho de 2020.

STROPARO, Telma Regina; DOMBROSKI, Luciane. **Logística Reversa e responsabilidade ambiental empresarial**: uma análise bibliométrica. Revista Espacios. Vol. 39 n°. 4. 2018. Disponível em:



OBSERVADR





# II SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

<https://www.revistaespacios.com/a18v39n04/18390430.html>. Acessado me 24 de junho de 2020.

TORRES; Desirê Blum Menezes. **Produtos Orgânicos:** Uma Análise do Varejo e do Consumidor nos Supermercados de Londrina, PR. 2003. 149 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2003.

VILHENA, Bernadette. **Controle financeiro pessoal.** Disponível em: <http://www.controlefinanceiropessoal.com.br/controlefinanceiro/ARTIGO-CONTROLE-FINANCEIRO-PESSOAL-498AS+DIFICULDADES+FINANCEIRA+E+CRESCIMENTO+PESSOALhtm>. Acessado em 27 de maio de 2020.



OBSERVADR

